



Centro Universitário de Brasília - CEUB
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD

NADINE NEVES FARIA

**DA (IM)POSSIBILIDADE DA JUSTIÇA RESTAURATIVA NO
BRASIL: A INSTITUCIONALIZAÇÃO OU A DEFORMAÇÃO
DE UM MODELO CRÍTICO AO SISTEMA DE JUSTIÇA
CRIMINAL DO DISTRITO FEDERAL**

Brasília

2022

NADINE NEVES FARIA

**DA (IM)POSSIBILIDADE DA JUSTIÇA RESTAURATIVA NO
BRASIL: A INSTITUCIONALIZAÇÃO OU A DEFORMAÇÃO
DE UM MODELO CRÍTICO AO SISTEMA DE JUSTIÇA
CRIMINAL DO DISTRITO FEDERAL**

Dissertação apresentada como requisito para aprovação no mestrado em direito, do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Henrique Graciano Suxberger

Área de concentração 1: Políticas Públicas, Estado e Desenvolvimento.

Linha de Pesquisa II: Políticas Públicas, Processo Civil, Processo Penal e Controle Penal.

Brasília

2022

NADINE NEVES FARIA

**DA (IM)POSSIBILIDADE DA JUSTIÇA RESTAURATIVA NO BRASIL: A
INSTITUCIONALIZAÇÃO OU A DEFORMAÇÃO DE UM MODELO CRÍTICO AO
SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL DO DISTRITO FEDERAL**

Dissertação apresentada como requisito para
aprovação no mestrado em direito, do Programa
de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito do
Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Henrique
Graciano Suxberger

Brasília, 07 de outubro de 2022

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Antônio Henrique Graciano Suxberger (Orientador)

Prof. Dr. Bruno Amaral Machado (Membro Interno)

Prof^{ta}. Dr^a. Raquel Tiveron (Membra Externa)

AGRADECIMENTOS

À Deus, sempre.

À minha família, pelo amor incondicional e por todo o incentivo na busca pelo aprimoramento profissional. Em especial ao Erivan, pelas inúmeras e imprescindíveis revisões e sugestões, mergulhadas nas angústias e conquistas de cada etapa deste trabalho.

Agradeço ao meu orientador Antônio Henrique Suxberger, por ser exemplo e inspiração, e por não só acompanhar minha trajetória como me levantar e fornecer o suporte para conseguir trilhar o caminho. Aos professores Bruno Amaral e Raquel Tiveron – pelos comentários preciosos quando da banca de qualificação.

Não posso deixar de agradecer à equipe da Segunda Vice-Presidência do TJDF, em especial à Desembargadora Sandra De Santis, ao Dr. Luís Miranda e a Luciana Baltar, que confiaram a mim a possibilidade de integrar o Núcleo Permanente de Justiça Restaurativa do TJDF, com apoio irrestrito, e me permitiram abrir os horizontes para uma prática e experiência única de uma justiça vista por outra perspectiva.

Aos servidores e amigos da unidade, à equipe do NUVIJURESⁱ e CEJURESⁱⁱ, pela compreensão e pronto atendimento de todos os meus pedidos de informações específicas, pesquisas, acompanhamento de sessões, dúvidas pontuais, cobranças de pesquisas de satisfação, etc.

À equipe da COSISTⁱⁱⁱ que sempre me auxiliou com os dados estatísticos, questionamentos de informações constantes dos sistemas e inúmeros outros esclarecimentos para adequação e reunião de dados, dispensando todos os meios necessários para efetivação da pesquisa.

A presente dissertação, sem dúvida, não teria sido possível sem a apreciada colaboração dessas pessoas.

ⁱ Núcleo Virtual de Justiça Restaurativa

ⁱⁱ Centro Judiciário de Justiça Restaurativa

ⁱⁱⁱ Coordenadoria de Sistemas e Estatísticas da Primeira Instância.

“(...) toda instituição que nasce por exigências próprias de um tempo político determinado, que estrutura funções burocráticas ou administrativas, que define meios e fins, é inevitavelmente corroída pelo transcurso do tempo; sofre um processo entrópico. No começo, é o momento disciplinador criador de dar resposta às reivindicações novas. Em seu momento clássico, a instituição cumpre eficazmente seu encargo. Mas lentamente decai, começa a crise: os esforços por mantê-la são maiores que seus benefícios; a burocracia criada inicialmente se torna autorreferente, defende seus interesses mais que os dos cidadãos que diz servir. A instituição criada para a vida começa a ser motivo de dominação, exclusão e até morte. É tempo de modificá-la, melhorá-la, suprimi-la ou substituí-la por outra que os novos tempos obrigam a organizar”

(DUSSEL, Enrique. **20 Teses de Política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 132)

RESUMO

A presente dissertação considera a trajetória da institucionalização da Justiça Restaurativa (JR) no Brasil, tendo como pano de fundo o enfoque institucional, aplicado à análise de políticas públicas, e centrando-se no caso do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) para verificar se a política nacional formatada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) se concretizou e quais seriam os entraves que impediriam ou dificultariam sua implementação. Ademais, sendo a JR apresentada como alternativa ao sistema de justiça criminal, considerar se, no caso brasileiro, poder-se-ia afirmar ter sido descaracterizada sua proposta original, ao se apresentar como novo paradigma para lidar com os conflitos judicializados, especificamente aqueles vinculados à esfera criminal, objeto principal da prática naquela Corte. A hipótese de que partimos é a de que as práticas restaurativas somente ganharam projeção e reconhecimento quando impulsionadas por iniciativas do Estado, o que dificulta a participação da sociedade civil em seu crescimento e (re)formatação, tornando provável sua apropriação pelo sistema em vigor e a perda de sua força transformadora. Nossa pesquisa é exploratória, para a qual realizamos uma revisão da literatura e análise dos documentos normativos produzidos pelo Poder Judiciário para institucionalização de suas práticas restaurativas. Valemo-nos de uma abordagem institucionalista de políticas públicas, conjugando o campo do Direito com o estudo de Políticas Públicas que nos guiou também na leitura da história e das teorias da Justiça Restaurativa. A inclusão de um capítulo específico sobre o Brasil visou identificar todo movimento que seguiram as ideias, práticas, e discussão teórica sobre a JR até sua entrada na agenda do Estado e, por fim, ser assumida pelo Poder Judiciário, via CNJ. Concluímos, com uma avaliação crítica sobre a institucionalização no âmbito do TJDFT, em busca de precisar, no caso concreto, se essa política pública, com formulação e implementação *top-down*, distancia-se, e quanto, dos ideais comunitários a que se vincula histórica e teoricamente a JR, com risco de ser reduzida a procedimentos e técnicas, ou confundida com métodos alternativos de resolução de conflitos já estabelecidos, como a conciliação criminal, da Lei n° 9.099/95, travando seu potencial desenvolvimento e capacidade de inspirar alterações mais substantivas no funcionamento do sistema de justiça criminal do distrito federal.

Palavras-chave: *Justiça Restaurativa; Sistema de Justiça Criminal; Política Judiciária; Políticas Públicas; Arranjos Institucionais.*

ABSTRACT

This research aims to investigate the institutionalization of Restorative Justice in Brazil. From an institutionalist approach, we focus on the case of the Federal District Court of Justice (TJDFT) to verify if the National Restorative Justice Policy, like proposed by the National Council of Justice (CNJ), it was implemented and what would be the entries that would prevent or hinder its implementation. Considering Restorative Justice as an alternative to the actual criminal justice system, we investigate whether in Brazilian case it can be affirmed that its original proposal has been mischaracterized, as it is presented as a new paradigm to deal with judicialized conflicts, specifically those responsible for the criminal sphere, object of the practice in that Court. Our hypothesis is that restorative practices have only gained projection and recognition when driven by State initiatives, which hinders the participation of civil society in its growth and (re)formatting, making its appropriation by the current system in force and the loss of its transformative force probable. We carried out an extensive bibliographic review and sought to identify all the movements that accompanied the ideas, practices, the theoretical discussion on Restorative Justice until its inclusion in the State agenda. Finally, we investigate how the Judiciary, through the National Council of Justice (CNJ), assumed it. We conclude the work with a critical assessment of the institutionalization of JR within the scope of the TJDFT, to verify if this public policy, formulated and implemented from top to bottom (top-down), distances itself, and how much, from the community ideals to which JR linked historically and theoretically. We seek to identify the risks that it may be reduced to mere procedures and techniques, or confused with alternative methods of conflict resolution already established, such as criminal conciliation (Law n° 9099/95). If so, its potential development and ability to inspire more substantive changes in the functioning of the Federal District's criminal justice system is likely to be hampered.

Keywords: *Restorative Justice; Criminal Justice System; Judicial Policy; Public Policies; Institutional Arrangements.*

LISTA DE ABREVIACÕES

ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AMB	Associação de Magistrados Brasileiros
BD	Banco Mundial
BID	Banco Interamericano para o Desenvolvimento
BNDPJ	Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário
CD	Câmara dos Deputados
CDHEP	Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo
CF	Constituição Federal
CEAV	Centros Especializados de Atenção às Vítimas
CEJUSC	Centro Judiciário de Solução de Conflitos e de Cidadania
CJI	Central Judicial do Idoso
CLP	Comissão de Legislação Participativa
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
DataJud	Base Nacional de Dados do Poder Judiciário
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
DMF	Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativa
DPJUS	Departamento de Promoção de Políticas de Justiça
ECOSOC	Conselho Econômico e Social da ONU
ENAM	Escola Nacional de Mediação e Conciliação
ENFAM	Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados
EjuDFT	Escola de Formação Judiciária do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

FMI	Fundo Monetário Internacional
GDF	Governo do Distrito Federal
IAJ	Instituto de Acesso à Justiça
IDCB	Instituto de Direito Comparado e Internacional de Brasília
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JR	Justiça Restaurativa
JC	Justiça Comunitária
MARC	Mecanismo Alternativo de Resolução de Conflitos
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MP	Ministério Público
MPDFT	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
MJ	Ministério da Justiça
NJM	Núcleo Permanente Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar
NUJURES	Núcleo Permanente de Justiça Restaurativa
NUPEMEC	Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PCDF	Polícia Civil do Distrito Federal
PJC	Centro do Programa Justiça Comunitária
PL	Projeto de Lei
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSU	Pesquisa de Satisfação do Usuário
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança com Cidadania
SEAT	Seção de Assessoramento Técnico
SEEDF	Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal

SENAJUS	Secretaria Nacional de Justiça
SEMA	Setor de Medidas Alternativas
SF	Senado Federal
SIESPJ	Sistema de Estatística do Poder Judiciário
SRJ	Secretaria de Reforma do Judiciário
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
UNOPS	Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos
VEMSE	Vara de Execução de Medidas Socioeducativas
VIJ	Vara da Infância e da Juventude
VOM	Victim-Offender Mediation
WB	World Bank

TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1 - <i>Modelos de Justiça</i>	68
Tabela 2 - <i>Sessões, acordos, pessoas atendidas pelo programa JC/DF (2012-2021)</i>	78
Tabela 3 - <i>Programas, projetos e ações de Justiça Restaurativa nos tribunais</i>	95
Tabela 4 - <i>Justiça Restaurativa DF sessões, acordos, pessoas atendidas (2016-2021)</i>	114
Tabela 5 - <i>Dados do Programa Justiça Comunitária (2013-2021)</i>	115

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	POLÍTICA E INSTITUCIONALIZAÇÃO	20
2.1	Instituições e políticas públicas	21
2.2	Reforma do Judiciário no contexto da Reforma do Estado brasileiro	25
2.3	Novas ideias e novos desenhos institucionais.....	28
2.4	Os Pactos Republicanos e outras iniciativas.....	32
2.5	Papel do CNJ na promoção de políticas públicas	37
2.6	O (não) lugar da Justiça Restaurativa	41
3	JUSTIÇA RESTAURATIVA: ANTECEDENTES HISTÓRICOS E SEUS MÚLTIPLOS SIGNIFICADOS	44
3.1	O Estado Moderno e o Poder Normativo.....	44
3.2	Dos Direitos Humanos, humanização da pena e desumanização do homem	46
3.3	Criminalidade, Criminologias, Política Criminal e Isomorfia Sociológica	49
3.4	Reações sociais, teóricas e políticas	54
3.5	Crise da Justiça Retributiva e a Proposta de uma Justiça Restaurativa	57
3.6	Normatização e inserção da JR na Justiça Criminal	60
3.7	Justiça Restaurativa e Política Criminal	63
4	JUSTIÇA RESTAURATIVA IMPLEMENTADA NO BRASIL	73
4.1	Experimentos e antecedentes	74
4.2	Justiça Restaurativa e acesso à Justiça.....	80
4.3	Resolução 225 do CNJ.....	87
4.4	Projeto de Lei n° 7.006/06	89
4.5	Projeto de Lei n° 2.976/19	90
4.6	Outras normas	92
4.7	Ações do CNJ	92
5	INSTITUCIONALIZAÇÃO E DESAFIOS DA JUSTIÇA RESTAURATIVA NO DISTRITO FEDERAL	97
5.1	Os caminhos da institucionalização da Justiça Restaurativa no TJDFT.....	98
5.2	Processos e fluxos na JR no TJDFT	100
5.3	Papel dos magistrados.....	103
5.4	O facilitador	105
5.5	Outros projetos.....	106
5.6	Indicadores da JR institucionalizada no DF	112
6	CONCLUSÕES.....	121
	REFERÊNCIAS	129
	ANEXOS.....	143

1 INTRODUÇÃO

O lugar do sistema de justiça ou, com maior precisão, do Poder Judiciário, na elaboração de políticas públicas não é muito claro, embora alguns autores não pareçam ter dúvidas de que se trata de um fator importante para influenciar a “definição de alternativas” no sistema político (TAYLOR, 2007).

Por outro lado, há muitos estudos que se dedicam a demonstrar e compreender o papel do Judiciário na fase de implementação de políticas públicas (ABRANCHES, 2014; ARANTES, 2005; BARBOZA; KOZICKI, 2012; FRIEDMAN, 2005; NALINE, 2000; TAYLOR, 2008), bem como da própria judicialização da política no país. O papel contra majoritário exercido, pós-aprovação pelo Legislativo, no entanto, não é a única marca de sua atuação no processo de formação de políticas públicas.

Sem precisar utilizar os poderes formais, o Judiciário participa do processo muito antes do início da elaboração de certas políticas públicas, com a participação direta de juízes, desde os de tribunais ordinários até os componentes do Supremo Tribunal Federal, influenciando discussões e deixando claras as preferências e “as fronteiras que as mudanças provocadas por essas políticas podem atingir” (TAYLOR, 2007, p. 241).

(...) mesmo sem usar seus poderes formais, como os de revisão constitucional, o Judiciário pode ter um impacto no momento de deliberação, eliminando algumas alternativas e restringendo a liberdade de ação de outros atores políticos. (*idem*)

O que é menos comum ainda é o próprio sistema de justiça ser objeto da política pública, ou de mudanças de políticas públicas, em particular quando se pensa o sistema como um todo. No caso brasileiro, veremos, com o processo de redemocratização do país, vários momentos em que o sistema entra na agenda tem como marco interno a concepção de uma nova Constituição para o país e, externamente, a mudança de paradigmas nas políticas econômicas (neoliberalismo) e de governança, em que o Estado de Direito (*rule of law*) se vincula, no discurso dominante, ao desenvolvimento econômico.

A Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 coloca na agenda um novo desenho institucional para o sistema de justiça, ampliando órgãos e redistribuindo funções dentro do Judiciário, além da criação de um novo Ministério Público, em que se institui autonomia e instrumentos de poder conjunto de atribuições importantes para promotores e procuradores. Por

sua vez, a agenda de agências e instituições internacionais, como o *World Bank*¹, a *United States Agency for International Development*² (USAid), *Inter-American Development Bank*³ (IDB), o *International Monetary Fund*⁴ (IMF), *United Nations Development Programme*⁵ (UNDP) e outros, passam a incluir, em seus processos de análise para financiamento, indicadores da existência ou aprimoramento não apenas econômico, mas do próprio *rule of law* (CUNHA, 2008).

É nesse contexto que questões como a eficiência do Judiciário, a efetividade das decisões judiciais, transparência no processo de decisão, efetivo combate à corrupção, acesso ao Judiciário, julgamentos justos, confiança nas instituições, aparecem nos discursos e se vinculam à própria ideia de democracia e estabilidade da democracia.

A reforma do Judiciário, mesmo após as mudanças levadas a cabo na elaboração da Constituição Federal de 1988, continua na agenda do país até hoje, com justificativas para sua realização ainda muito próximas daquelas que motivaram as alterações na Organização do Estado dentro da nova Carta constitucional e na primeira Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que visava a modificar a estrutura do Poder Judiciário, de autoria do então deputado Hélio Bicudo, apresentada em 1992⁶. Sabemos que uma reforma do Judiciário somente aconteceu em 2004⁷, motivada mais pela influência externa no contexto de reforma do Estado, inicialmente movida pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), inspirada e pressionada por instituições internacionais.

Importante ressaltar que o caso brasileiro apresenta um aspecto bem singular. A reforma do Judiciário, incorrida em 2004 por meio da Emenda Constitucional 45, previu a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que foi questionada, via Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), pela Associação de Magistrados Brasileiros (AMB). No julgamento da ação, a criação do CNJ não apenas foi considerada constitucional, mas no acórdão se fixou a compreensão de que o novo órgão tem um papel político e competência para elaborar política pública, genericamente nomeada naquele momento de “a política judiciária nacional”.

¹ Banco Mundial.

² Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional .

³ Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID).

⁴ Fundo Monetário Internacional (FMI).

⁵ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

⁶ Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD01MAI1992.pdf#page=7>.

⁷ Mais de uma década, portanto, da apresentação da PEC 96/2002.

E assim ocorreu, já a partir de 2006, com o programa movimento pela conciliação, e em 2008, com a estruturação da gestão e instituição das metas estratégicas para o Poder Judiciário⁸. Em 2010, por fim, deu-se início à Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, por meio da Resolução CNJ 125/2010. Nesse último caso, é importante ressaltar que o Código de Processo Civil⁹ (CPC) consolidou os termos dessa Resolução.

Porém, no caso da Justiça Restaurativa (JR), analisada por nós nesta pesquisa, deparamo-nos com uma situação igualmente peculiar - para dizer o mínimo, em terras brasileiras. Iniciativas de JR no Brasil datam, pelo menos, desde o final da década de 1990, em nível municipal (SCURO, 1999, 2000, 2008; ORSINI; LARA, 2012/2013). No entanto, somente em 2005¹⁰ o Poder Executivo federal deu sinais de acolhimento ao movimento e promoveu sua discussão e divulgação, sem, contudo, apresentar qualquer iniciativa legislativa para sua implementação, ou seja, não foi objeto de nenhuma política pública naquele momento.

Vera Regina Pereira de Andrade (2018) considera que o desenvolvimento da JR no Brasil teria ocorrido em “dois tempos contínuos”. O primeiro tempo, segundo a autora, abarcaria a implantação de experiências-piloto, com financiamento conjunto do Ministério da Justiça, Poder Judiciário e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)¹¹, o que teria ocorrido entre os anos de 2005 e 2010. Três projetos¹² foram implementados durante esse período, todos sob a condução de juízes estaduais. E, como segundo momento, aquele da “institucionalização-expansão”, cobrindo o período de 2010 até o presente, que contempla a edição, pelo Conselho Nacional de Justiça, das Resoluções 125/2010 e 225/2016.

No âmbito do Poder Legislativo, também em 2005, a discussão foi realizada pela primeira vez no âmbito da Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados, que realizou Audiência Pública, em face da aprovação de Sugestão¹³ do Instituto

⁸ Em 2008, é publicada a Resolução Nº 65 de 16/12/2008, que “Dispõe sobre a uniformização do número dos processos nos órgãos do Poder Judiciário e dá outras providências”. Por seu turno, a Corregedoria Nacional de Justiça implanta nesse mesmo ano o sistema “Justiça Aberta”, para disponibilizar, em tempo real, dados estatísticos sobre a realidade dos órgãos jurisdicionados de 1º grau da Justiça estadual – no qual se indica, entre outras coisas, a produtividade dos juízes.

⁹ Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.

¹⁰ Ou seja, ano seguinte ao da aprovação da Emenda Constitucional 45/2004, da Reforma do Judiciário.

¹¹ Projeto BRA/05/009 – Promovendo práticas restaurativas no sistema de justiça brasileiro.

¹² Os projetos-piloto foram implantados no Estado de São Paulo, no Estado do Rio Grande do Sul e no Distrito Federal, por meio de parceria entre os Poderes Judiciários dessas localidades, a Secretaria da Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

¹³ Sugestão Legislativa é um instrumento criado pela Câmara dos Deputados (CD) quando da criação da Comissão de Legislação Participativa, criada e instalada naquela Casa legislativa no ano de 2001, com a atribuição (art. 32, XII, Regimento Interno da CD), entre outras, de receber da sociedade civil organizada, associações e órgãos de classe e sindicatos sugestões de iniciativa

de Direito Comparado e Internacional de Brasília (IDCB). A organização também apresentou Sugestão¹⁴ de Projeto de Lei (PL) que foi aprovado pela Comissão e transformado no PL nº 7006/2006, que “Propõe alterações no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, e da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, para facultar o uso de procedimentos de Justiça Restaurativa no sistema de justiça criminal, em casos de crimes e contravenções penais”.

Essa foi a primeira iniciativa legislativa em nível federal a tratar da implementação da JR no país. No entanto, desde sua apresentação, como Sugestão, em 2005, já são 17 anos de tramitação na Câmara dos Deputados, atravessando seis legislaturas e seis mandatos presidenciais, sem qualquer sinal de aprovação no horizonte. Mais, sequer a discussão teve espaço no parlamento, ou foi objeto de alguma consideração significativa por parte de deputados e senadores.

No Senado Federal, por exemplo, a iniciativa legislativa que mais claramente abarca conceitos da JR, mesmo sem citá-la em sua ementa, é o PL do Senado nº 65, de 2016, de autoria do então Senador Ricardo Ferraço, que “cria o Ato Nacional dos Direitos das Vítimas de Crimes e altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal)”.

Em 2019, por iniciativa da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, ocorreu audiência pública no Senado Federal para debater o papel da JR, com a presença de participantes do Congresso Internacional de Justiça Restaurativa que ocorria naquele momento, e pela primeira vez, no Brasil.

Também em 2019, temos a apresentação do único projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo sobre o assunto. Trata-se do Projeto de Lei nº 2976/2019, de autoria do deputado Paulo Teixeira, mas fruto do trabalho de um conjunto de autores, entre juízes, defensor público, advogados e especialistas de diversas áreas do conhecimento que pesquisam ou trabalham com JR. O projeto foi apensado ao PL 9054/2017 e continua tramitando na Câmara dos Deputados.

Fora essas poucas iniciativas legislativas e a promoção de alguns poucos debates sobre a JR, o Poder Legislativo não parece ter enxergado a necessidade de formulação e implementação de uma política pública que transformasse a JR parte das soluções a problemas recorrentemente postos pela política criminal em vigor no país.

legislativa e de discussões sobre temas de interesse, incluindo aqueles objetos de proposições em tramitação no Congresso Nacional.

¹⁴ SUG 99/2005, disponível em <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/284592>

Da mesma forma, o Poder Executivo parece ter considerado seu papel como satisfatório, e suficiente, ao ter reverberado a Resolução n° 2002/12 da ONU no país com a parceria entre a Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça e o PNUD, que redundou nos três projetos-piloto supracitados¹⁵.

A despeito disso, é importante reconhecer que em 2000, e com apoio na Lei n° 9.714/98 e do Programa Nacional de Apoio às Penas Alternativas, o governo federal se encarregou de executar uma política nacional de penas alternativas, sempre por intermédio do Ministério da Justiça. Seu foco era principalmente o de apoiar a criação de estruturas para viabilizar a execução das sanções (alternativas) nas diversas unidades da Federação.

A partir de 2004, após aprovação da Emenda Constitucional 45, conhecida como Reforma do Judiciário, um conjunto de iniciativas foi levado a cabo, com coordenação conjunta dos três poderes, em particular com a execução dos dois Pactos Republicanos (firmados respectivamente em 2004 e 2009), nos quais chama a atenção a recorrente afirmação da necessidade de se garantir o acesso à justiça e de se estabelecer mecanismos alternativos de resolução de conflitos.

Contudo, e aqui fica clara a peculiaridade da JR enquanto política pública no Brasil, o papel principal para sua elaboração e implementação coube ao Sistema de Justiça, em particular ao Judiciário que, por meio do CNJ instituiu a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses¹⁶, estabeleceu as bases da Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário¹⁷, e definiu a política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade¹⁸.

O Ministério Público também estabeleceu, em 2014, por meio da Resolução n° 118 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), sua Política Nacional de Incentivo à Autocomposição que, entre outras, define as práticas autocompositivas: negociação, mediação, conciliação, práticas restaurativas e convenções processuais¹⁹.

¹⁵ O PNUD continuará a apoiar outras iniciativas, como o projeto Rede Justiça Restaurativa, realizado em conjunto com o CNJ.

¹⁶ Resolução n° 125, de 29 de novembro de 2010.

¹⁷ Resolução n° 225, de 31 de maio de 2016.

¹⁸ Resolução n° 288, de 26 de junho de 2019.

¹⁹ Segundo o artigo 13 da mesma Resolução, essas práticas seriam recomendadas para as situações nas quais seja viável a busca da reparação dos efeitos da infração por intermédio da harmonização entre o seu autor e a vítima, com o objetivo de restaurar o convívio social e a efetiva pacificação dos relacionamentos. O que está em consonância com os princípios da Justiça Restaurativa.

Diferente de outros casos nos quais os magistrados sinalizariam suas preferências, de forma pública, visando a influenciar a tomada de decisão dos formuladores de políticas públicas, nos deparamos com a apropriação, se podemos dizer, do processo completo²⁰ pelo Sistema de Justiça, desde a agenda, a formulação, a implementação e a própria avaliação, já em andamento.

No que diz respeito à implementação, o modelo não poderia ser outro que não o *top-down*²¹, que dá à burocracia um papel sobremaneira relevante, blindando a interferência de outros atores, exceto o próprio formulador. Como, nesse caso, a formulação e a implementação estão sob responsabilidade dos mesmos atores, temos provavelmente um fenômeno ainda mais complexo, embora sua característica hierárquica seja evidente.

Ademais, as ferramentas utilizadas para estabelecer a política são, do ponto de vista normativo, frágeis. As Resoluções dos Conselhos teriam, nesse caso, força suficiente para estabelecer uma política pública?

Outras questões se põem, considerando um modelo ideal do ciclo de uma política pública. Uma vez que os atores que compõem o Sistema de Justiça não são parte do governo, mas do Estado, o seu papel na definição de políticas públicas não contemplaria, em tese, a fase de formulação, embora a possam influenciar. O controle da agenda poderia ser feito em alguns momentos, quando uma decisão protelada pode levar à alteração ou rejeição de propostas, mas esse tipo de intervenção, deliberada ou consequência do acionamento do Judiciário, por exemplo, é mais compreensível na fase de implementação.

Ainda, a cultura legal vigente entre nós, e muito particularmente entre os juízes, os levam a agir de maneira formalista, com foco mais em princípios do que nas consequências, o que pode ser um entrave para políticas públicas que, não raro, exigem certo grau de flexibilidade.

Gibson (1983) aponta que, comumente, as decisões de juízes “são uma função do que eles preferem fazer, moderadas pelo que acham que devem fazer, mas constrangidas pelo que percebem que é viável fazer”. Dessa forma, se considerarmos efetivamente ser uma política

²⁰ A visão clássica sobre a ação governamental ampara-se no denominado *policy cycle*, composto por cinco estágios: construção (da agenda); formulação (de políticas); processo decisório; implementação (de políticas); e avaliação (de políticas) (HOWLETT; RAMESH, 1995).

²¹ Ainda considerando uma visão clássica, a implementação de uma política pública seria parte de um jogo de uma rodada só, na qual “a ação governamental, expressa em programas ou projetos de intervenção, é implementada de cima para baixo (*top-down*)” (SILVA; MELO, 2000, p. 4).

pública, a Justiça Restaurativa, como formulada e implementada via Sistema de Justiça, temos que nos questionar sobre seu sentido e se a forma de aplicação destoa dos moldes como criada.

Nossa proposta de pesquisa, a partir de um recorte específico, a implementação da JR no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), visa a investigar tal prática e o sentido que a ela tem sido dado no âmbito de um tribunal específico, e a partir disso mapear dificuldades, ajustes e êxitos identificados e registrados.

O modelo adotado no Brasil e a forma como se formulou, e implementou, realmente pode ser classificado como JR? Ou seu desenvolvimento e implementação concreta tende a desvirtuar o próprio sentido da JR, impedindo, por dentro do sistema, qualquer discussão e outras propostas de política de justiça restaurativa?

Essa última pergunta liga-se diretamente ao fato de que a lei penal moderna, a despeito da Criminologia crítica, do abolicionismo penal, continua assentada na estrutura crime/castigo, cujo sistema binário de punições e recompensas mostra-se difícil de ser superado (CHRISTIE, 1986).

Com a simplificação da compreensão dos atos humanos e limitação da forma de responder aos delitos em uma única opção (pena: prisão), a dificuldade em superar o modelo jurídico-penal moderno é tamanha que qualquer tentativa de estabelecer parâmetros diversos soa como algo inimaginável, uma extravagância ou mesmo uma utopia. (CARVALHO; ACHUTTI, 2021, p. 10)

Se é fato que a JR, como outros movimentos, remete à insatisfação com o sistema de justiça criminal, influenciada pelos abolicionismos penais e, portanto, por abordagens críticas dentro do campo da criminologia, num país em que prevalece uma prática conservadora em termos de política criminal (e carcerária), uma política de Justiça Restaurativa, formulada e implementada por dentro do Sistema de Justiça, não será ela mesma conservadora? Ou, sob a adjetivação de restaurativa, a lógica punitivista ainda prevaleça (ACHUTTI, 2014) e, inclusive, dificulte ou impossibilite futura crítica e reformulação?

Com essas questões em mente e considerando as atividades desenvolvidas profissionalmente no Núcleo Permanente de Justiça Restaurativa (NUJURES) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), nos propomos a investigar o desenvolvimento da implementação da JR no Brasil, com delimitação restrita ao caso do TJDFT.

Vamos analisar o processo de implementação do programa de Justiça Restaurativa no TJDFT a partir de atos regulamentares editados, das justificativas que os definiram, da estrutura organizacional posta, da opção metodológica para sua implantação e execução e os recursos

disponibilizados. À análise pretende seguir uma avaliação qualitativa e quantitativa da performance do programa implementado, comparando-o com outros meios de resolução alternativa de conflitos, no âmbito criminal, e as estruturas para eles disponibilizadas no tribunal.

Nosso enfoque é claramente institucionalista (SOUZA, 2006; TAYLOR; HALL, 2003), mas não se busca, por isso, discernir se a JR no TJDFR se enquadra nos modelos e conceitos que dominam o campo, mas explicar como foi incorporada às regras e, claro, à própria lógica organizativa do tribunal. Ou seja, buscamos compreender a mudança institucional, com a inserção da JR, e se ela, nesse processo de incorporação, por alguma contingência – a ser investigada, foi direcionada para um ponto de não retorno (*path-dependency*²²) ou se, a despeito de sua implementação *top-down* e no contexto do sistema de justiça dominado pelo pensamento punitivista, há indícios que apontem para trajetórias que não descaracterizem o fundamento crítico e antipunitivista da Justiça Restaurativa²³.

Durante a concepção do projeto de pesquisa, nos propúnhamos a verificar as reais condições de institucionalização da Justiça Restaurativa no país e em que sentido isso se daria, para o que desenhamos alguns objetivos, que durante a pesquisa foram ajustados.

Como objetivos específicos nos detivemos nos seguintes:

- a) Pesquisar e analisar a evolução da Justiça Restaurativa no país e seu tratamento doutrinário em âmbito nacional;
- b) Analisar as diversas alternativas de resolução de conflito disponíveis no cenário nacional, comparando-as com as práticas decorrentes da Justiça Restaurativa no país;
- c) Identificar os problemas práticos para definir e implementar a Justiça Restaurativa no Brasil;
- d) Analisar o processo de implementação do Projeto de JR no TJDFR;

²² *Path-dependence* (HALL; TAYLOR, 2003), ou dependência de trajetória, é um conceito central no institucionalismo histórico que considera terem as escolhas disponíveis quando uma instituição está sendo formada, ou quando uma política pública está sendo formulada, o efeito de constringer mudanças futuras ou de condicionar o caminho dessas mudanças, ou seja, ressaltaria o poder de os legados institucionais restringirem opções e a disponibilização de escolhas existentes na reforma/mudança institucional.

²³ Aqui remetemos à noção de *path-shaping* (HAY, 2006), que aponta para o papel que forças sociais poderiam desempenhar ao intervir nas conjunturas atuais e rearticula-las ativamente para que novas trajetórias se tornem possíveis.

e) Mapear êxitos e problemas do projeto de JR implementado.

Parte dos objetivos pode ser alcançada por meio de revisão de literatura no campo da JR, e análise documental, outra exigirá recuperar o conjunto normativo que sustenta os projetos de JR no âmbito do Sistema de Justiça e suas justificativas e, por fim, a coleta de dados sobre a execução de atividades vinculadas à JR, especificadas em normas.

Os dados serão submetidos a análise, considerando as seguintes variáveis:

- 1) Aceitação de Convites (medir o grau de confiança no programa);
- 2) Satisfação das partes (medir percentual de efetividade);
- 3) Afetação de decisão judicial (medir percentual de casos que impactam a decisão).

Considerando o modelo proposto por Salo Carvalho e Daniel Achutti (2021, p. 30-31)²⁴, pretende-se classificar a implementação da JR no TJDF, aproximando-a de um ideal de sucesso, em relação a certos eixos estruturantes:

- Autonomia (do núcleo ou serviço de JR);
- Participação ativa das partes;
- Obrigatoriedade da presença de profissionais metajurídicos;
- Subsidiariedade da relação com a Justiça Criminal;
- Participação dos profissionais do direito.

Para tanto, no primeiro capítulo, nos deteremos em aspectos da formação de políticas públicas, enfocando o papel do Poder Judiciário, e sobre a abordagem institucionalista. Nesse momento, esclarecemos a trajetória da reforma do judiciário e como a criação do CNJ abre um novo momento para as políticas públicas judiciais.

Em seguida, discorreremos sobre o surgimento e desenvolvimento da Justiça Restaurativa no mundo, as condições históricas e sociais de seu surgimento e as relações com as críticas às abordagens sobre o crime e criminalidade, portanto, também sobre a Política Criminal.

²⁴ Os autores propõem sete eixos, dos quais selecionamos 4, sendo que o último eixo o dividimos em dois.

No capítulo terceiro, avançamos para o cenário nacional a fim de iluminar o caminho do seu desenvolvimento no Brasil, em particular a trajetória de sua institucionalização como política pública judicial. Por fim, mapearemos e analisaremos as práticas restaurativas dentro do TJDF, acompanhadas dos caminhos de institucionalização da JR, em contraste com outras experiências no Distrito Federal, para chegarmos a uma análise crítica da situação encontrada.

Desta forma, centramo-nos na compreensão do estabelecimento da Justiça Restaurativa no Brasil, enquanto política pública, privilegiando a abordagem institucionalista, em particular sua versão ideacional, mas delimitando nosso universo de testes ao Distrito Federal. Acreditamos que nossa pesquisa dialoga com outras, que tratam tanto da implementação quanto da prática existente no país, ou em unidades distintas da federação. Apostamos com convicção que esse diálogo pode nos levar a ganhos substantivos do ponto de vista metodológico e a um conhecimento mais adequado, portanto, da experiência restaurativa no país, para além do mero mapeamento de projetos e programas descritos em relatórios das instituições que compõem o Poder Judiciário.

2 POLÍTICA E INSTITUCIONALIZAÇÃO

O grande triunfo do pensamento institucional é tornar as instituições completamente invisíveis.

(DOUGLAS, 1998, p. 108)

Celina Souza (2006), após discorrer sobre o surgimento da política pública como objeto de estudo, sugere que se poderia considerar um campo dedicado a investigar o governo em ação, mas também, com base em análise da ação governamental, propor mudanças para o curso em que se desenvolvem. Formular políticas públicas, assim, seria um momento privilegiado para se vislumbrar os propósitos e plataformas eleitorais traduzidos em programas e ações que impactam o mundo real.

Faz algumas décadas, já como um campo específico de estudo, foram estabelecidos modelos explicativos para, entre outras coisas, “entender melhor como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos” (idem, p. 28).

Esse campo tem sua consolidação na última metade do século XX, apresentando um corpo teórico e um instrumental analítico próprios, muito utilizados para compreender fenômenos de natureza político-administrativa. Em termos de fundamentação teórica, a análise da mudança de políticas públicas (*policy reform*²⁵), por exemplo, avalia os vários fatores que motivariam a mudança numa política estabelecida²⁶, o que obriga a deter-se nas demandas das instituições governamentais por adaptações ou modificações em graus diversos.

Uma vez que ficou cada vez mais claro que o processo de definição de políticas públicas reflete conflitos de interesses, assim como os arranjos nascidos nas esferas de poder, o que atravessa tanto as instituições do Estado quanto a própria sociedade, novas abordagens para análise das políticas públicas surgiram, em particular quando se pensa em contextos nos quais as restrições (principalmente financeira-orçamentárias) estão presentes, resultando pesquisas acadêmicas e experimentos técnico-práticos igualmente diversos.

²⁵A ‘conscious, non-incremental shift in a preexisting line of policymaking intended to produce general benefit’ (PATASHNIK, 2008, p. 16).

²⁶Nesse sentido, pode ser importante, para uma compreensão adequada da atuação das partes afetadas, externas ao governo, se a mudança pretendida for levada a termo. No jogo de poder, alguns elementos poderiam, em um cenário futuro, converterem-se em futuras lideranças, impactando o próprio desenho dessas políticas.

A abordagem que nos chama a atenção nesse ponto é a denominada institucionalista, ou neoinstitucionalista²⁷, na qual habitualmente se distinguem três vertentes diferentes: institucionalismo de escolha racional, institucionalismo histórico e institucionalismo sociológico (HALL; TAYLOR, 2003). A essas, mais recentemente, agregou-se o institucionalismo ideacional.

A contribuição do neo-institucionalismo é importante porque a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas. Essa luta é mediada por instituições políticas e econômicas que levam as políticas públicas para certa direção e privilegiam alguns grupos em detrimento de outros, embora as instituições sozinhas não façam todos os papéis - há também interesses, como nos diz a teoria da escolha racional, ideias, como enfatizam o institucionalismo histórico e o estrutural, e a história, como afirma o institucionalismo histórico. (SOUZA, 2006, p. 39)

Independente da vertente, a base do institucionalismo é que a política seria, em última instância, produto institucional:

A relação entre políticas públicas e instituições governamentais é muito íntima. Estritamente falando, uma política não se transforma em política pública antes de ser adotada, implementada e feita cumprir por alguma instituição governamental. (DYE, 2010, p. 101)

Instituição aqui é entendida, nos termos de Geoffrey M. Hodgson (2006), como sistemas de regras estabelecidas e incorporadas que estruturam interações sociais, enquanto as organizações, incluindo as políticas, as de Estado, seriam um tipo especial de instituição²⁸.

2.1 Instituições e políticas públicas

Ainda segundo Thomas R. Dye (2010, p. 103), “a abordagem institucional não precisa ser restrita ou descritiva. Podemos indagar que relações existem entre os arranjos institucionais e o conteúdo das políticas públicas e podemos estudar as relações de um modo comparativo, sistemático”.

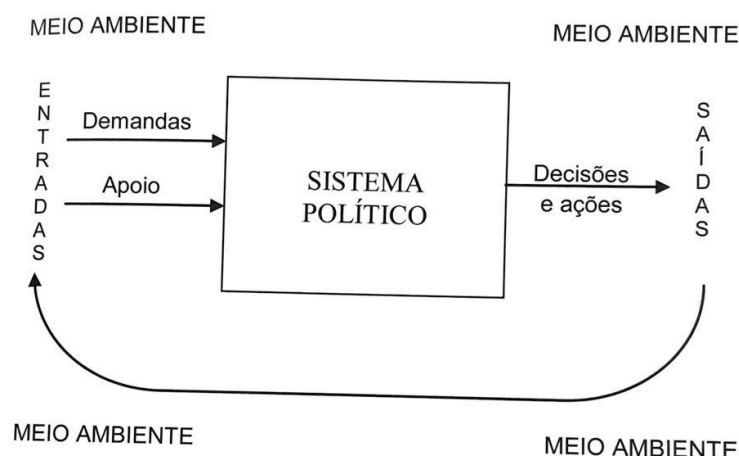
²⁷ Aquilo a que alguns autores chamam de velho institucionalismo, ou meramente análise ou teoria institucional, surge entre o final do século XIX e início do XX, identificado por duas vertentes, uma alemã e outra americana. A primeira incorpora condições culturais e históricas à teoria econômica, enquanto a segunda ressalta a importância das instituições, hábitos, rotinas e a sua evolução para compreender-se as mudanças na economia (HODGSON, 2006).

²⁸ “Organizations are special institutions that involve (a) criteria to establish their boundaries and to distinguish their members from nonmembers, (b) principles of sovereignty concerning who is in charge, and (c) chains of command delineating responsibilities within the organization.” (idem, p. 18)

O autor lembra que as instituições governamentais seriam padrões estruturados de comportamento de indivíduos e de grupos, ou seja, haveria uma tendência de que tais padrões de comportamento persistam ao longo do tempo, podendo afetar o teor das políticas públicas:

As instituições podem ser configuradas para facilitarem certas consequências políticas e obstruírem outras. Podem favorecer certos interesses na sociedade e desfavorecer outros. Certos indivíduos ou grupos podem ter maior acesso ao poder governamental em um conjunto de características estruturais do que em outro. Em resumo, a estrutura das instituições governamentais pode ter importantes consequências políticas. (DYE, 2010, p. 103)

A teoria sistêmica, por seu turno, que vemos como complementar à institucional, advoga que a política seria produto do sistema, ou seja, uma resposta do sistema político às forças que o afetam a partir do meio ambiente (idem, p. 124)²⁹, conforme sintetiza a figura abaixo (idem, p.125):



Embora grande parte da teoria institucional tenha se dedicado a esclarecer as mudanças no campo da economia, seus achados, evidentemente, não se limitam ao campo da política e do desenvolvimento econômico. Conforme Douglass North (1991, p. 97):

As instituições são restrições humanas que estruturam a interação política, econômica e social. Consistem tanto de restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) quanto de regras formais (constituições, leis, direitos de propriedade). Ao longo da história, as instituições foram concebidas por seres humanos para criar ordem e reduzir, assim, a incerteza. (...). Elas evoluem incrementalmente, conectando o passado com o presente e o futuro; a história, desse modo, é em grande parte uma história da evolução institucional (...)³⁰

²⁹ Dye lembra que essa conceituação foi primeiramente proposta por David Easton, em 1965, em seu livro *A Framework for Political Analysis*.

³⁰ "Institutions are the humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction. They consist of both informal constraints (sanctions, taboos, customs, traditions, and codes of conduct), and formal rules (constitutions, laws, property rights). Throughout history, institutions have been devised by human beings to create order and reduce uncertainty in

Independente da abordagem, dentro do campo de estudo das políticas públicas, um dos modelos de análise mais aplicados é o do ciclo da política pública (*Policy Cycle*). Como explica Maria das Graças Ruas (2009, p.36), nessa concepção, a política pública é concebida como

(...) resultante de uma série de atividades políticas que, agrupadas, formam o processo político. Essa visão conduz os estudiosos a examinar como as decisões são ou poderiam ser tomadas e permite identificar e analisar os processos político-administrativos, os mecanismos e estratégias definidas para a realização da política, e o comportamento dos diferentes atores envolvidos em cada etapa do processo de produção de políticas. O ciclo de políticas é uma abordagem para o estudo das políticas públicas que identifica fases sequenciais e interativas-iterativas no processo de produção de uma política.

Seriam fases constitutivas de uma política pública, a) construção da agenda; b) formação das alternativas e tomada de decisão; c) processo decisório propriamente dito; d) implementação; e d) avaliação.

Grande parte das análises das políticas públicas, por sua vez, se detém na fase da implementação, o que é compreensível pois supõe a superação das fases que descrevem a detecção e priorização dos problemas e a formulação da política destinada a resolvê-los. A implementação supõe, portanto, a existência mesma da política pública, devidamente formatada, com objetivos estabelecidos e, se for o caso, orçamento direcionado à implementação.

A implementação (*idem*), para melhor precisar, diz respeito ao “conjunto de decisões a respeito da operação das rotinas executivas das diversas organizações envolvidas em uma política, de tal maneira que as decisões inicialmente tomadas deixam de ser apenas intenções e passam a ser intervenção na realidade”. Junto com a implementação agrega-se o monitoramento da política, instrumento de gestão pública, que fornecerá elementos para uma adequada avaliação da política implementada.

A despeito da centralidade da fase de implementação nos estudos sobre política pública, as fases que a antecedem indicam o papel dos atores políticos fundamentais para a formulação das políticas públicas em geral³¹. Nesse caso, são os poderes Executivo e Legislativo, em

exchange. (...). They evolve incrementally, connecting the past with the present and the future; history in consequence is largely a story of institutional evolution (...).”

³¹ Optamos por limitar nossa abordagem em relação a outros atores igualmente relevantes, inclusive por sua capacidade de pressão e imposição de seus interesses, incluindo o empresariado, nacional e estrangeiro, que de forma organizada efetivamente atuam em todos os espaços possíveis para influenciar a agenda e a definição mesma das políticas que garantam alcançar os interesses dos grupos que representam. Assim, focamos principalmente nos atores políticos dentro da estrutura do Estado e em organismos interestaduais (internacionais inclusive) que os influenciam de forma mais evidente, principalmente fornecendo argumentos para fixar a agenda e soluções formatadas para os problemas que compõe tal agenda.

qualquer um dos seus níveis, mais a burocracia que eles comportam, ou que com eles se relacionam mais diretamente, os que atuam propriamente na formulação das políticas públicas, embora o Poder Judiciário, ou melhor, o sistema de justiça³², possa, ocasionalmente, ter um papel fundamental na formação da agenda, não é dele esperada uma posição ativa nas demais fases.

Daí a importância das ideias disponíveis. Ideias que incorporam explicações e soluções para problemas existentes. Dentro da abordagem neoinstitucionalista, uma ideia pode ser vista como uma ferramenta estratégica, heurística ou mesmo um contexto institucional. Marij Swinkels (2020, p. 285) considera que

(...) apesar de diferentes orientações dentro dessa abordagem, os estudiosos consideram a argumentação essencial para compreender como os atores percebem o mundo e interagem com seus homólogos. Grande parte do recente trabalho interpretativo ou argumentativo sobre ideias e políticas públicas gira em torno do institucionalismo discursivo³³.

Dessa forma, o contexto histórico e as ideias circulantes no momento³⁴ podem ajudar a entender tanto as mudanças quanto a persistência de certas políticas e, por conseguinte, de instituições e seu funcionamento.

A mudança nesses ambientes institucionais surge por meio de "processos dinâmicos nos quais os agentes usam não apenas suas 'habilidades ideacionais de fundo'... para criar e manter não apenas suas instituições, mas também suas "habilidades discursivas em primeiro plano" ... comunicar e deliberar sobre medidas a serem tomadas coletivamente para mudar (ou manter) essas instituições" (SCHMIDT, 2011, p. 685). Na verdade, as ideias podem ser vistas como ferramentas propositalmente implantadas pelos atores políticos para moldar o significado do discurso³⁵.

Em momentos tão particulares quanto os de mudanças de regime político, violentos ou não, discussão e proposta de novas constituições, conflitos (como guerras civis ou guerras interestados), não se pode esperar que a concepção, discussão, aprovação e implementação de políticas públicas sigam caminhos normais, de tempos de normalidade.

³² "O sistema de justiça envolve diferentes agentes: o advogado, pago ou dativo; o delegado de polícia; funcionários de cartório; o promotor público e, por fim, o juiz." (SADEK, 2010, p. 8)

³³ "despite different orientations within this approach, scholars take argumentation to be essential to grasp how actors perceive the world and interact with their counterparts. Much of the recent interpretive or argumentative work on ideas and public policy centres around discursive institutionalism".

³⁴ Seria o meio ambiente de que trata Easton (1965).

³⁵ "Change in these institutional settings arises through "dynamic processes through which agents use not only their 'background ideational abilities'... to create and maintain not only their institutions but also their 'foreground discursive abilities' ... to communicate and deliberate about taking action collectively to change (or maintain) those institutions" (SCHMIDT, 2011: 685). In effect, ideas can be seen as tools purposefully deployed by policy actors to shape the meaning of discourse"

Por isso, a questão democrática, ou, no caso do Brasil, da redemocratização, agrega um componente importante: a pressão interna, por cidadania plena, e a externa, de governos estrangeiros, de organizações internacionais, da imprensa, por mudanças que, inevitavelmente, passam pelo desenho de novas instituições, ou pela incorporação de práticas e modelos estabelecidos como condicionantes de apoio e reconhecimento por agências internacionais - ou mesmo como garantia de relações com estados ou blocos econômicos específicos.

Se o Brasil é marcado por práticas autoritárias recentes, entre as décadas de 1960 e 1980, os anos 1990 abrem a discussão sobre o desenho institucional da Nova República, pós ditadura militar, que tem em sua nova Carta Constitucional de 1988 muitos elementos que antecipam as disputas em torno das políticas públicas que frequentarão a agenda dos governos que vão se suceder com o retorno da normalidade político-eleitoral.

O enfoque institucional nos coloca, portanto, a questão de como as instituições influenciariam os resultados das políticas públicas e, mais, qual a importância das variáveis institucionais na explicação dos resultados de certas políticas públicas:

A resposta está na presunção de que as instituições tornam o curso de certas políticas mais fáceis do que outras. Ademais, as instituições e suas regras redefinem as alternativas políticas e mudam a posição relativa dos atores. Em geral, instituições são associadas a inércia, mas muita política pública é formulada e implementada. Assim, o que a teoria neo-institucionalista nos ilumina é no entendimento de que não são só os indivíduos ou grupos que têm força relevante e influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições. (SOUZA, 2006b, p. 39)

Podemos vislumbrar tais impactos no caso brasileiro ao analisar as mudanças institucionais advindas daquilo que se denomina comumente de reforma do Estado e como o sistema de justiça participa e é impactado no contexto dessas reformas.

2.2 Reforma do Judiciário no contexto da Reforma do Estado brasileiro

Identificamos, no caso brasileiro, que as mudanças ocorridas no sistema de justiça, em particular a partir da abertura política que sucede a ditadura civil-militar no país, a partir de 1985, são frutos de uma conjunção de fatores, como a instalação da Assembleia Nacional Constituinte em 1987, a organização da sociedade civil em torno de temas afetos ao sistema de justiça, a atuação de organismos internacionais pressionando por mudanças normativas e no desenho institucional de órgãos do sistema de justiça em prol do mercado, a circulação de ideias e movimentos em torno do acesso à justiça e críticas ao punitivismo penal vigente. Poderíamos

considerar esse o meio ambiente, no sentido dado por Easton (1965), a partir do qual as mudanças no sistema de justiça no país se deram e que marcaram mudanças futuras igualmente³⁶.

A Assembleia Nacional Constituinte (1987-88), no que diz respeito ao Poder Judiciário, partiu das estruturas legais preexistentes, embora a Constituição de 1988 opte por expandir a autonomia e o acesso ao Judiciário (CASTRO, 1997; PRILLAMAN, 2000). No entanto, isso foi limitado por um sentido específico sobre o próprio direito e o lugar da política no desenho institucional, de forma que, modo geral, o Poder Judiciário, e o Supremo Tribunal Federal em particular, não serão obrigados, por exemplo, a romper a lógica dos privilégios de classe, motivo pelo qual sequer se cogitou um mecanismo de controle externo, público, naquele momento.

A independência do sistema nascido na nova Carta, incluindo aqui o Ministério Público, será assegurada por fortes garantias constitucionais, o que incluiu ampla autonomia administrativa, orçamentária e remuneratória (DA ROS; TAYLOR, 2019). Isso, porém não tocava em questões caras à cidadania, não alterando a visão negativa do sistema de justiça, avaliada como elitista, morosa, de difícil acesso, e portanto, que cumpria mal o papel de efetivação da justiça.

Não é, obviamente, um problema apenas do sistema de justiça, uma vez que o Estado como um todo continuou a ser objeto de críticas, algumas alimentadas por questões ideológicas. Nesse sentido, na sombra das discussões sobre o Estado Nação que, na década de 1980, avançam nos países desenvolvidos, em particular com os governos conservadores dos Estados Unidos (Ronald Reagan) e Inglaterra (Margaret Thatcher), desenvolvem-se processos de reformas no Estado, sob o argumento de que este carecia de ajustes que o sintonizasse com o mercado e o colocasse em consonância com uma economia liberalizada – o que representava uma reavaliação do estado de bem-estar social então vigente na Europa, por exemplo.

Nesse momento, o que passou a ser denominado neoliberalismo, a expressão política para a incessante e agressiva campanha por reformas liberais (BOITO JR, 1999), ganha corpo e entrará na agenda de diversos países, em particular na dos chamados ‘em desenvolvimento’,

³⁶ Há uma **estrutura de incentivos** para as mudanças, essas são determinadas desde fora, exogenamente, embora a coordenação das mudanças esteja vinculada a **razões internas**, endógenas, ou seja, os mecanismos internos de organização têm importância para o resultado final do processo de mudança, mesmo que a motivação e as soluções propostas sejam em grande medida externas.

pressionados por organismos internacionais, como condição inclusive para recebimento de financiamentos.

Em 1989, uma reunião convocada *pelo Institute for International Economics*, realizada em Washington, com o tema *Latin Americ Adjustment: Howe Much has Happened?*, vai traçar, como recomendações, o que ficou conhecido como o Consenso de Washington³⁷. Tais recomendações tinham objetivo explícito de fomentar o desenvolvimento e a ampliação do neoliberalismo nos países da América Latina.

O documento final com as recomendações também passou a ser conhecido como Consenso de Washington e traduzia uma tendência, que se apresentava como global, de adoção de instrumentos que permitissem monitorar o desempenho organizacional e orientar práticas voltadas à otimização da alocação de recursos e à melhora dos serviços prestados pela administração pública (BATISTA, 2009).

Nessa sintonia, o Banco Mundial lidera um movimento de modernização da governança, propondo a instituição de Indicadores de Governança Mundial. Assim, em 1998, o Fundo Monetário Internacional (FMI) vai publicar os Indicadores de Governança Mundial (BURKI; PERRY, 1998), que definiria um conjunto de medidas político-institucionais que países não desenvolvidos deveriam aplicar, por meio de reformas do Estado, para promover um maior desenvolvimento e, portanto, assegurar financiamento internacional.

No caso brasileiro, a reforma do Estado entra na agenda dos governos eleitos após a reabertura política do país, e já sob a vigência da nova Constituição Federal de 1988, em particular durante os governos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002):

Desde o início do governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, as emendas constitucionais destinadas a reformar o Estado assumiram uma importância fundamental na agenda do país. Além de uma primeira emenda eliminando os monopólios estatais nos setores energético e de comunicações, facilmente aprovada nos primeiros meses do novo governo, três grandes emendas constitucionais foram enviadas ao Congresso: reforma tributária, reforma da previdência social e reforma administrativa. (PEREIRA, 1999, p. 5).

A Reforma do Estado foi abertamente estimulada pela ação de organismos internacionais como o Banco Mundial³⁸ e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que

³⁷ Nome que foi cunhado pelo economista John Williamson.

³⁸ “Quanto mais agressivo e amplo for o pacote de reformas, mais confiáveis serão as intenções do governo”. (Banco Mundial. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, 1995).

sustentavam que o crescimento econômico e inserção na ordem mundial necessitam de Estados com orçamentos equilibrados e estabilidade interna da moeda³⁹.

Para o que nos interessa na presente pesquisa, a reforma do Judiciário surge no mesmo contexto da pressão, direta ou indiretamente, que os países desenvolvidos, em particular os que compõe a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), fazem sobre os países em desenvolvimento para que tomem como modelo as próprias reformas implementadas desde a década de 80, tendo a Grã-Bretanha como principal incentivador.

A reforma do Judiciário, ou do sistema de justiça em suas várias dimensões, será possível, como segue abaixo, pelo menos num primeiro momento, pela circulação ativa das ideias liberais e um longo período para sua incorporação por agentes e instituições com poder decisório e/ou de formação da agenda do Estado.

2.3 Novas ideias e novos desenhos institucionais

Novas idéias não surgem em um vácuo ideológico. Estão inseridos em um espaço político já ocupado por ideologias historicamente formadas.⁴⁰

(SIKKINK 1991, p. 2)

A força e a continuidade de novas ideias muitas vezes dependem do grau em que elas se incorporam nas instituições. As ideias que foram implementadas e consolidadas com sucesso são aquelas que foram incutidas dentro de um ambiente institucional, onde uma equipe de pessoas afins transforma suas ideias individuais em propósito institucional.⁴¹

(SIKKINK, 1997, p. 236)

Análises de mudanças institucionais consideram o interesse como elemento fundamental, inclusive porque motivador de escolhas de soluções para as demandas a ele vinculadas. Um dos pontos, nem sempre incontroverso, do enfoque institucionalista, é que os atores, mesmo envoltos na estrutura (institucional), permanecem racionais, fazem cálculos e, portanto, fazem mudanças planejadas, ou mesmo novas políticas públicas, em que são avaliadas com o interesse no horizonte, embora não seja a única variável a ser pesada numa tomada de

³⁹ Podemos entender, assim, a fixação na ‘política fiscal’, principalmente na questão da austeridade fiscal.

⁴⁰ “New ideas do not enter an ideological vacuum. They are inserted into a political space already occupied by historically formed ideologies”

⁴¹ “The strength and continuity of new ideas often depends on the degree to which they become embodied in institutions. The ideas that have been successfully implemented and consolidated are those which have been instilled within an institutional home, where a team of like-minded people transforms their individual ideas into institutional purpose.”

decisão, para maximizar ganhos, minimizar perdas ou para garantir que não haja alteração em pontos importantes que ameacem tais interesses.

Nesse ponto, não há como evitar tratar do papel que as organizações internacionais⁴² têm exercido, em toda a América Latina, nos processos de reforma tanto legal quanto judicial desde a década de 1990. Pois se trata exatamente de assegurar que interesses dos países centrais sejam garantidos, ou não sejam ameaçados facilmente, nos países periféricos, agora presos na teia da internacionalização, ou globalização, do Direito (VARELLA, 2013)⁴³. Banco Mundial, PNUD e BID têm, literalmente, promovido tais processos, o que implica aporte financeiro e técnico, claramente visando assegurar um ambiente condizente com os interesses que representam (DAKOLIAS, 1996; FAUNDEZ, 2002; RAMOS, DINIZ, 2014).

No caso do Banco Mundial, como já indicado acima, são diversas as iniciativas para provocar uma reavaliação dos sistemas de justiça no continente latino-americano. Os principais estudos nesse sentido são: Documento Técnico nº 280 – “Reforma do Judiciário na América Latina e no Caribe”, de 1995; Documento Técnico nº 319 – “O Setor Judiciário na América Latina e no Caribe – elementos para a reforma”, de 1996⁴⁴; Relatório nº 19 – “O Estado num mundo em transformação”, de 1997; e Relatório nº 24 – “Instituições para o mercado”, em 2002. Além disso, temos o livro *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter* (BURKI; PERRY, 1998).

No Brasil, a reforma do Poder Judiciário foi realizada por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004, que incorporou muitas das indicações dispostas no Documento Técnico nº 319⁴⁵, que afirma ser o Poder Judiciário “(...) uma instituição pública e necessária que deve proporcionar resoluções de conflitos transparentes e igualitária aos cidadãos, aos agentes econômicos e ao estado”.

E segue afirmando que

Um governo eficiente requer o devido funcionamento de suas instituições jurídicas e legais para atingir os objetivos inter-relacionais de promover o

⁴² A análise de políticas públicas tem introduzido a teoria de difusão de políticas públicas, de transferência de políticas públicas e de convergência de políticas públicas entre nações (KNILL; TOSUN, 2011)

⁴³ A despeito da importância de dita internacionalização do Direito para o fortalecimento da cidadania, dos direitos humanos e sociais, em países em desenvolvimentos (ou periféricos), essa não é a única dimensão do fenômeno, podendo ser, ainda, apenas um dos efeitos não buscados, mas suportados, do que seria central: garantir interesses dos países centrais, por meio de regras, com prejuízo para a soberania nacional (SALIBA, 2015).

⁴⁴ Publicado em conjunto com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O estudo foi realizado por Maria Dakolias, com primeira edição em 1996.

⁴⁵ O Documento Técnico nº. 319 foi traduzido por Sandro Eduardo Sardá e está disponível em <http://www.cjf.jus.br/revista/numero21/artigo13.pdf>. Acesso em 30/11/2021.

desenvolvimento do setor privado, estimulando o aperfeiçoamento de todas as instituições societárias e aliviando as injustiças sociais.

Atualmente, o Judiciário é incapaz de assegurar a resolução de conflitos de forma previsível e eficaz, garantindo assim os direitos individuais e de propriedade.

A reforma do Judiciário faz parte de um processo de redefinição do Estado e suas relações com a sociedade, sendo que o desenvolvimento econômico não pode continuar sem um efetivo reforço, definição e interpretação dos direitos e garantias sobre a propriedade

A visão mais crítica dessa reforma no Brasil indica que ela seria praticamente uma cópia da proposta do Banco Mundial (MACIEL, 2000).

Não somente o novo perfil genérico ou, digamos, ideológico do Poder que emergirá da reforma pretendida é a cara da proposta do Banco Mundial. Os mais importantes institutos propostos na reforma constitucional brasileira são previstos, de forma específica ou genérica, no documento da agência financeira referida: súmulas com efeito vinculante, medidas avocatórias, incidente *per saltum* de inconstitucionalidade, controle externo, escola oficial de magistratura com staff centralizado, juizados arbitrais, concentração de poder nas cúpulas do Judiciário e subtração de autonomia dos juízes em geral. Enfim, um Poder Judiciário verticalizado, com acentuação da disciplina interna e afrouxamento da possibilidade de disciplinamento difuso de condutas, sobretudo no que pertine ao controle da legalidade e da constitucionalidade de leis e atos administrativos dos demais Poderes, estas elaboradas crescentemente no sentido de favorecer as políticas econômicas internacionais.

Vejamos alguns dos objetivos específicos apontados pelo Banco Mundial em seu documento de 1996: a) Aprimorar a qualidade na prestação de serviços judiciais; b) Reduzir a morosidade; c) Ampliar o acesso à Justiça; d) Implantar Mecanismos Alternativos de Resolução de Conflitos (MARC), em conformidade com os interesses e padrões internacionais; e) Dotar o Judiciário de transparência e previsibilidade de decisões, para fomentar um ambiente propício ao comércio, financiamentos e investimentos; f) Garantir os direitos individuais e a propriedade e o respeito aos contratos, de forma previsível.

A criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a quem compete, nos termos do § 4º da EC 45/04, “o controle da atuação administrativa e financeira do poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes” atende, a nosso ver de maneira parcial⁴⁶, a uma

⁴⁶ Parcial pois um órgão que têm como presidente a autoridade máxima do Supremo Tribunal Federal, além de ministros de tribunais superiores na Corregedoria do Conselho, não pode ser considerado de ‘controle externo’. A composição do CNJ, nos termos prescritos na Constituição Federal/88, em seu artigo 103-B, será de quinze membros, com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e seis anos de idade. Nove dos quinze membros advém do Poder Judiciário e seis representariam a sociedade civil.

das recomendações do Banco Mundial, a saber a instituição de órgão destinado a realizar o controle externo do Judiciário, com atribuições administrativas e disciplinares.

Outras recomendações como a de se adotar o balizamento jurisprudencial compulsório pela Cúpula do Poder Judiciário, pode ser vislumbrado na redação dada ao artigo 103-A⁴⁷ da Constituição Federal que professa competir ao STF, de ofício ou por provocação, aprovar enunciado de súmula com efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Judiciário e à administração pública direta e indireta, em todas as esferas do Estado brasileiro.

Cite-se, também, e aqui nos aproximamos de elementos que lembram o horizonte restaurativo, a recomendação de se adotar MARCs, cujo sentido, na avaliação de Hugo Cavalcanti Melo Filho (2003, p. 82), careceria de sinceridade, quando declara intenção de “eliminar as mazelas do Judiciário”, uma vez que, antes mesmo de “atacar os problemas que geram a morosidade e a corrupção, recomenda que devem ser adotados métodos concorrentes, que se beneficiem, na disputa, exatamente dos males observáveis no Judiciário”:

O acesso à justiça pode ser fortalecido através de mecanismos alternativos de resolução de conflitos (MARC). Estes mecanismos que incluem arbitragem, mediação, conciliação e juízes de paz podem ser utilizados para minimizar a morosidade e a corrupção no sistema. Outro elemento importante de acesso são as questões de gênero que devem ser consideradas em cada aspecto da reforma. As diferenças de gênero criam obstáculos para as mulheres, as impedindo ou dificultando de acessar o sistema jurídico para assegurar seus direitos. Visando aprimorar o acesso à justiça os programas da reforma devem considerar tanto os MARC vinculados as Cortes quanto os MARC privados. Esta estratégia permite uma competição na resolução de conflitos e conseqüentemente a discussão sobre o monopólio do judiciário. Os programas pilotos podem ser desenvolvidos em uma ampla variedade de áreas incluindo os MARC vinculados as Cortes e os MARC privados, ou juízes de paz. Estes programas também devem se concentrar em prover representação legal qualificada para as populações de baixa renda. Além disso, devem ser asseguradas informações que facilitem o uso do Judiciário, podendo incluir, conforme o caso, o uso de tradutores para os que não falam a língua oficial, bem como assistência aos analfabetos. A ampliação do acesso à justiça também depende das custas processuais, bem como dos honorários do advogado que são cobrados da parte. Os programas de reforma do judiciário devem rever as custas processuais determinado se são suficientemente altas ao ponto de deter demandas frívolas e condutas antiéticas, e se proporcionam o acesso aos que não tem condições econômicas e financeiras de demandar em Juízo. Neste sentido, também devem ser revistos os honorários advocatícios arbitrados pelo juiz.

⁴⁷ Embora o país já contasse com o antecedente do controle de decisões de instâncias inferiores pelo Supremo Tribunal Federal - STF, a partir da vigência da Lei nº 9.868/99, que regula o Controle Concentrado de Constitucionalidade.

É importante ressaltar que, após a abertura política e com a Assembleia Nacional Constituinte, uma reforma do sistema de justiça somente foi enfrentada de fato no governo Lula (2003-2010), passada mais de uma década após o retorno das eleições diretas no país.

Com base no acima citado Indicadores de Governança Mundial (BURKI; PERRY, 1998), as diversas agências e organismos internacionais acenavam com a ideia de que implementar e fortalecer o estado de direito (*rule of law*) era condição para a existência de um sistema de justiça independente, que fosse o fiador da segurança jurídica, garantindo a previsibilidade de suas decisões. Isso motivou a criação de indicadores de monitoramento próprios das atividades do Judiciário (CUNHA, 2008).

O Banco Mundial encarregou-se de criar indicadores jurídicos transnacionais, cujo objetivo principal seria ajudar a identificar problemas e orientar projetos de reforma alinhados com o princípio do *rule of law*. No fundo, os indicadores serviriam de apoio a políticas de desenvolvimento econômico, pois visavam medir a eficiência judicial – interessando principalmente a rapidez e a previsibilidade das decisões judiciais. Não à toa, a principal medida de desempenho judicial a ser adotada seria a da eficiência⁴⁸.

A ineficiência causa atrasos, que aumentam os custos relacionados com litígios; custos mais altos, por sua vez, impedem o acesso do usuário aos tribunais e, assim, prejudicam a confiança no sistema legal. A eficiência é, portanto, um aspecto importante da eficácia do judiciário⁴⁹. (BUSCAGLIA; DAKOLIAS, 1999, p. 2)

O Brasil, embora tenha demorado a reagir com as pressões pela reforma, inicia o processo de incorporação das ideias e modelos propostos e, após iniciar o processo de reforma propriamente dito, mantém as portas abertas para alterações futuras. A Emenda Constitucional 45/2004 e os Pactos Republicanos firmados a partir de então são o fio condutor para compreender a forma atual do Sistema de Justiça e as políticas públicas subjacentes.

2.4 Os Pactos Republicanos e outras iniciativas

A Exposição de Motivos nº 204, de 15 de dezembro de 2004, publicada pelo governo federal, apresenta proposta para formalizar o “Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano”, que ficou conhecido como o I Pacto Republicano, celebrado pelos

⁴⁸ Obviamente, o sentido maior seria realizar a melhor aplicação de recursos, sejam financeiros, materiais e humanos.

⁴⁹ “Inefficiency causes delays, which raise litigant-related costs; higher costs in turn impede user access to the courts, and thereby damage Faith in the legal system. Efficiency is therefore an important aspect of a judiciary’s effectiveness”.

representantes dos três poderes da República, no âmbito da recém promulgada Emenda Constitucional nº 45/2004⁵⁰.

O I Pacto Republicano incorporava, por sua vez, um conjunto de leis, com o objetivo de acelerar e modernizar a prestação jurisdicional. Assim, entre 2005 e 2009, foram aprovados 25 projetos de lei (16 na área de Processo Civil, 7 de Processo Penal, e 2 de Processo Trabalhista). Aqui, reforce-se, a Lei nº 11.418/2006, sobre a Repercussão Geral do Recurso Extraordinário, e a Lei nº 11.672/2008, sobre o trâmite dos recursos repetitivos dirigidos ao Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Com início em agosto de 2006, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), instituiu o programa *Movimento pela Conciliação*, que tinha como objetivo divulgar e incentivar a solução de conflitos por meio do diálogo, do qual se esperava garantir mais celeridade e efetividade à Justiça.

Em 2009, um novo pacto é firmado, o Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo, denominado II Pacto Republicano simplesmente. Efetivado em 13 de abril de 2009⁵¹, estabeleceu três objetivos: I – acesso universal à Justiça, especialmente dos mais necessitados; II – aprimoramento da prestação jurisdicional, mormente pela efetividade do princípio constitucional da razoável duração do processo e pela prevenção de conflitos; III - aperfeiçoamento e fortalecimento das instituições de Estado para uma maior efetividade do sistema penal no combate à violência e criminalidade, por meio de políticas de segurança pública combinadas com ações sociais e proteção à dignidade da pessoa humana.

Considerada prioridade um, entre o rol de Projetos de Lei em tramitação no Congresso Nacional, estava o II Pacto Republicano de Reforma do Judiciário, com seis projetos⁵² emblemáticos que receberam apoio de representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e

⁵⁰ Embora a Proposta de Emenda à Constituição, de autoria do deputado Hélio Bicudo (PT-SP), seja de 1992, foi necessário que as demandas que compõem a reforma (aprovada em 2004) fossem devidamente incorporadas ao debate, o que foi possível, repita-se, pela atuação de organismos internacionais, bem como por reflexões e experiências de mudanças ocorridas no mundo ao longo dos anos 1990, como a do acesso à justiça – que teve lugar na Academia também. Também foi importante a questão política. Em 1999, a ameaça de instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Senado, visando a apurar irregularidades no Poder Judiciário, provocou a reativação da Comissão Especial de Reforma do Judiciário na Câmara dos Deputados, o que teria levado à aglutinação de diversos setores do sistema de justiça pressionando pela retomada do debate sobre a reforma (SADEK, 2010). A Emenda Constitucional nº 45/2004, portanto, reflete mais a disponibilidade de informações, de modelos implementados e a pressão, tanto corporativa (atores do sistema de justiça) quanto pró mercado (em sintonia com as exigências dos organismos internacionais), do que as preocupações que levaram o deputado Hélio Bicudo a propor, em 1992 as mudanças no sistema.

⁵¹ Decreto de 3 de julho de 2009 institui o Comitê Interinstitucional de Gestão do II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo, com membros do Poder Executivo, Poder Judiciário e do Poder Legislativo (Câmara dos Deputados e Senado Federal).

⁵² A estimativa é de que até 116 projetos teriam recebido o selo do segundo pacto no Congresso Nacional.

Judiciário. É importante ressaltar que as propostas definidas como prioritárias já estavam em tramitação no Congresso Nacional, e tratavam do combate à lavagem de dinheiro, de medidas para garantir a condução do processo, da remição de pena de presos e de decisões dos juizados especiais.

O pacto continha diretrizes e projetos para ampliar o acesso à Justiça e aumentar sua celeridade. A tramitação das propostas era acompanhada por um Comitê Gestor, composto por representantes do Ministério da Justiça, da Câmara, do Senado, do Supremo Tribunal Federal, da Advocacia-Geral da União e da Casa Civil.

Um dos projetos apontados como prioritário era o PL n° 4.230/2004, que previa a remição da pena por tempo de estudo⁵³. Também indicado como prioridade foi o PL n° 4.208/2001, que previa outras medidas cautelares, além da prisão, para garantir a condução do processo judicial, e foi transformado na Lei n° 12.403/2011⁵⁴.

O Pacto priorizou igualmente o PL n° 3.443/2008⁵⁵, que visava a agilizar o combate ao crime de lavagem de dinheiro, e foi transformado na Lei n° 12.683/2012, e o PL n° 4.723/2004, que estabelece procedimento para a uniformização das decisões nos Juizados Especiais, que ainda está tramitando na Câmara dos Deputados. Esta medida contribuiria para evitar decisões divergentes sobre ações que envolvem situações idênticas submetidas aos juizados.

Por fim, entra na lista o PL n° 317/2009, que permitiria ao Supremo Tribunal Federal julgar recursos envolvendo casos com ampla repercussão social, mesmo que contenham vícios de forma⁵⁶. Com isso, busca-se evitar que o julgamento definitivo de temas de grande importância para a sociedade não aconteça sem a apreciação do Supremo.

Em 2010, o Conselho Nacional de Justiça instituiu um grupo de trabalho para realizar estudos e propostas de ações para elaborar política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios, com foco nos métodos autocompositivos. No mesmo ano, por meio da Resolução CNJ 125/2010, foi instituída a

⁵³ Com a aprovação do Projeto de Lei 7824/2010, transformado na Lei 12.433/2011, foi declarado prejudicado e arquivado na Câmara dos Deputados em 23/11/2011.

⁵⁴ De 4 de maio de 2011, que “Altera dispositivos do Decreto-Lei n° 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à prisão processual, fiança, liberdade provisória, demais medidas cautelares, e dá outras providências”.

⁵⁵ Dá nova redação a dispositivos da Lei n° 9.613, de 3 de março de 1998, objetivando tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro.

⁵⁶ Foi declarado prejudicado quando da aprovação do Projeto de Lei do Senado n° 166, de 2010, transformado na Lei n° 13.105, de 16/03/2015.

Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. Nos termos de Juliana Lopes (2019),

Pelo que se pode perceber da estrutura administrativa criada para gestão dos métodos consensuais, a implementação da política pública seguiu o modelo de cima para baixo (*top-down*), uma visão funcionalista decidida pela esfera administrativa do Judiciário (CNJ) e executada pelos Tribunais, observados o princípio da autonomia inerente ao Poder Judiciário.

A implementação está relacionada à execução da política pública e, para tal fim, investe-se em instrumentos da política pública, ferramentas que irão transformar em ato o plano de ação. São alguns instrumentos utilizados para implementação: i) a regulamentação, no caso a Resolução nº 125/2010 que institui a política judiciária nacional com as diretrizes centrais sobre tratamento adequado de conflitos; ii) desregulamentação ou legalização, podendo ser citado como exemplo o CPC⁵⁷ que consolida os termos da Resolução, endossando a observação de métodos consensuais de conflitos; iii) sanções, ainda que não seja estipulada na Resolução, há sanção previstas no CPC nomeadas de ato atentatório à dignidade da justiça.

Em fevereiro de 2011, um terceiro Pacto Republicano, desta vez pela Modernização e Melhoria do Judiciário⁵⁸, teria sido proposto como prioridade pelo então presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), ministro Cezar Peluso, em seu discurso de abertura do Ano Judiciário (BRASIL, 2011b). O Senado Federal formaliza a criação de uma comissão para cuidar do III Pacto Republicano⁵⁹, previsto para ser lançado em agosto daquele ano. No entanto, tal pacto não avançou.

Em 2013, ainda se faziam esforços para efetivá-lo, que, naquele momento, nas palavras do então secretário-geral do CNJ, Fábio César dos Santos Oliveira, teria como eixos o combate à corrupção penal e à improbidade administrativa, a garantia da razoável duração do processo, a democratização do acesso à Justiça e o fortalecimento das instituições que compõem o Sistema de Justiça.

Em 2014, uma vez que o III Pacto parecia não ter espaço para ser efetivado, a Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, por meio da Comissão de Altos Estudos em Administração da Justiça⁶⁰, apresenta as conclusões de seu trabalho com as seguintes diretrizes

⁵⁷ Código de Processo Civil, Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.

⁵⁸ Pesquisa feita pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça, junto a todos os tribunais do país, apontava que a Justiça trabalhava para poucas pessoas, o que fica claro quando se considera que os cem maiores litigantes correspondam a 20% do total de processos no país (BRASIL, 2011b).

⁵⁹ Uma das sugestões apresentadas pelo Ministério da Justiça foi o fomento e incentivos para criação de Câmaras Técnicas de Mediação e Conciliação no âmbito do Poder Público Estadual e Municipal.

⁶⁰ Instituída por meio da Portaria nº 4, de 30 de outubro de 2012, a Comissão era presidida pelo Secretário de Reforma do Judiciário (MJ) e pelos seguintes membros: Sérgio Rabello Tamm Renault, Luís Roberto Barroso, Aristides Junqueira Alvarenga, Maria Tereza Aina Sadek, José Renato Nalini, José Guilherme Vasi Werner, Joaquim Falcão, Jarbas Soares Júnior, Haman Tabosa de Moraes e Cordova, e Marcos Neves Fava.

e metas: a) acesso à justiça com foco na defensoria pública; b) cultura da não judicialização; c) demandas de massa — grandes litigantes — poder público em juízo; d) descongestionamento do Poder Judiciário. As recomendações são diversas:

- a. Estudo sobre a conveniência da criação do Conselho Nacional da Defensoria Pública;
- b. Estímulo ao fortalecimento de núcleos de mediação e conciliação para assistência aos necessitados;
- c. Estudo sobre as causas para a transitoriedade da carreira de defensor;
- d. Estudo sobre a conveniência de regulamentação acerca da autonomia, criação de carreiras de apoio e presença das Defensorias Públicas Federais em todas as seções regionais;
- e. Inclusão do número de transações judiciais como critério para movimentação na carreira de magistrado;
- f. Inclusão do índice de solução de conflitos como critério para movimentação na carreira de membros do Ministério Público;
- g. Inclusão da resolução extrajudicial de conflitos como conteúdo obrigatório em concursos de ingresso e vitaliciamento e em cursos de formação (CNJ e CNMP), exame da Ordem (OAB), faculdades de Direito (MEC);
- h. Mapeamento, pelo CNJ, CNMP, CSJT, CJF, e outros, de segmentos em que ocorrem litígios de massa (a exemplo da previdência, telecomunicações, sistema bancário) e proposição de medidas preventivas, de padronização de condutas e, eventualmente, priorização de julgamentos;
- i. Estudos sobre o consumo de serviços públicos e atuação das agências reguladoras;
- j. Criação de cadastro único com as demandas e suas causas, em subsídio à elaboração de políticas de fiscalização das agências reguladoras;
- k. Estudo de casos de execuções fiscais e precatório;
- l. Levantamento dos avanços e retrocessos resultantes da implementação de instrumentos como repercussão geral, súmula vinculante e processos repetitivos;
- m. Reformulação dos procedimentos para julgamento dos processos de repercussão geral pelo STF.

Mais recentemente, em 2015, aprova-se o novo Código de Processo Civil, Lei nº 13.105/2015, a Lei da Mediação, nº 13.140/2015, e uma emenda (2/2016) à Resolução nº 125/2010 do CNJ, que reforçam o ideal de que a mediação e a conciliação se tornem práticas consolidadas na justiça brasileira⁶¹.

⁶¹ Na mesma linha, indica-se a Resolução nº 06/2016, da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam, e a Resolução nº 19/2019, do Conselho Nacional de Justiça além de outros dispositivos legais tem, cada vez mais consolidado o uso de meios alternativos de resolução de conflitos.

Embora possamos marcar uma mudança significativa em nosso sistema de justiça criminal no ano de 1984, com a reforma do Código Penal vigente à época, com as penas alternativas e, 11 anos depois, com a criação dos Juizados Especiais, por meio da Lei nº 9.099/1995, como tentamos demonstrar nessa sessão, foi somente com a Emenda Constitucional 45/2004, em particular com a criação do CNJ, e com os Pactos Republicanos firmados desde então, que a Justiça Restaurativa encontrou um terreno fértil para ser absorvida pelo Judiciário brasileiro.

Em 2016, no entanto, já na condição de Presidente da República, Michel Temer também propôs um novo pacto, que continuou sem condições de avançar. Após o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, com o país dividido e um Congresso Nacional tensionado, parece claro não haver um espaço propício para uma reedição dos pactos já superados.

Da mesma forma, em 2018, o ministro Dias Toffoli, ao assumir a presidência do STF, volta a afirmar a necessidade e importância de um novo pacto entre os três poderes. A justificativa é a mesma apresentada em todas as propostas de reformas do sistema de justiça: aprimorar e aperfeiçoar o sistema judicial brasileiro.

2.5 Papel do CNJ na promoção de políticas públicas

Note-se que, desde a Assembleia Nacional Constituinte até o presente, as alterações no sistema de justiça que se propôs e se propõem visam, em tese, a aperfeiçoar, a modernizar, a tornar mais ágil, mais efetivo, mais produtivo o sistema, mas em momento algum há indicação clara ou de fundamentos que incluam ou discutam mudanças de paradigma, em particular na política penal, prevalecendo ainda o punitivismo. Ainda que assim o seja, no entanto, a criação do Conselho Nacional de Justiça, abre um novo capítulo na formulação e implantação de políticas públicas judiciárias.

Curiosamente, como já sinalizamos, a criação do CNJ foi questionada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), para quem o novo órgão, no formato proposto, afrontava a independência judicial e o princípio da separação dos poderes. Considerava também que, além disso, haveria vício de natureza formal, relativo ao artigo 103-B, §4º, III, da CF. Assim, foi impetrada a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 3367-1/DF que foi julgada, porém, totalmente improcedente (BRASIL, 2006).

Nas palavras do relator da ADIN, ministro César Peluso, seriam duas as principais atribuições do CNJ: a) controle da atividade administrativa e financeira do Poder Judiciário e;

b) controle ético-disciplinar de seus membros, de forma que nenhuma delas seria capaz de comprometer a independência dos magistrados na função jurisdicional.

Mais que consolidar o entendimento de plena constitucionalidade da criação do CNJ, a importância do julgamento da ADIN 3367-1 pelo Supremo Tribunal Federal é que se tenha fixado para o Conselho a atribuição de definir diretrizes gerais do sistema judicial brasileiro, ressaltando a função política do órgão. Segundo o relator:

A bem da verdade, mais que encargo de controle, o Conselho recebeu aí uma alta função política de aprimoramento do autogoverno do Judiciário, cujas estruturas burocráticas dispersas inviabilizam o esboço de uma estratégia político-institucional de âmbito nacional.

E seu “papel de órgão formulador de uma indeclinável política judiciária nacional”, continua o relator, advinda do poder de controle da atuação administrativa e financeira do Judiciário⁶², é motivo pelo qual

assume o dever jurídico de diagnosticar problemas, planejar políticas e formular projetos, com vistas ao aprimoramento da organização judiciária e da prestação jurisdicional, em todos os níveis, como exigência da própria feição difusa da estrutura do Poder nas teias do pacto federativo. Como já acentuamos, somente um órgão de dimensão nacional e de competências centralizadas pode, sob tais aspectos, responder aos desafios da modernidade e às deficiências oriundas de visões e práticas fragmentárias na administração do Poder.

Dessa maneira, além das iniciativas já citadas – programa movimento pela conciliação, iniciado em 2006; a estruturação da gestão e instituição de metas estratégicas para o Poder Judiciário, em 2008; e o início da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, em 2010; em 2019, o Conselho Nacional de Justiça aprova a Resolução nº 288⁶³, que define a política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade. Dessa maneira, de forma aberta, o CNJ lança mão da prerrogativa que fixou para si de formular e implementar uma política judiciária.

Nesse ponto, não custa retomar os termos do campo de avaliação de políticas públicas para ressaltar que o papel do CNJ fixa um modelo *top-down* de elaboração e implementação das políticas para o Poder Judiciário, de forma que retomar os achados de estudos sobre o funcionamento de burocracias públicas, como levadas a cabo por Michael K. Brown (1981),

⁶² Art. 103-B, § 4º, da Constituição Federal de 1988, redação dada pela EC 45.

⁶³ De 25 de junho. Disponível em https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_288_25062019_02092019174344.pdf

Susan S. Silbey (1981), e outros, implica considerar, entre outras coisas, como são tomadas decisões, as práticas e comportamentos – muitas vezes não autorizados por lei, e como se age em respostas a situações específicas, ao invés de se conceber ações movidas por concepções genéricas vinculadas a objetivos e trabalhos a serem desenvolvidos.

Nesse sentido, esses achados permitem perceber, de forma crítica, que “leis, regras e mandatos formais não se transformam, de forma automática ou simples, em ação nas linhas de frente do serviço público” (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES; 2018, p. 228). As considerações de Michael Lipsky (2019) nos serão úteis para avaliar a implementação da JR, como política pública, considerando o papel dos atores na ponta do processo (burocracia do nível da rua, nos termos de Lipsky).

A despeito do papel assumido pelo CNJ, é importante ressaltar que, antes, porém, houve a aprovação do novo Código de Processo Civil (CPC) de 2015, a sanção da Lei da Mediação, nº 13.140/2015, e o emendamento à Resolução nº 125/2010 do CNJ⁶⁴, que reforçaram o ideal de que a mediação e a conciliação se tornassem práticas consolidadas na justiça brasileira⁶⁵. Esse movimento, agora com a participação dos Poderes Executivo e Legislativo, não implicou recuo do Poder Judiciário, ou que este se tenha recolocado como coadjuvante secundário na propositura de políticas públicas afetas ao sistema de justiça, ao contrário, tanto o CPC quanto a Lei da Mediação incorporam o conteúdo e o espírito da Resolução nº 125/2010 do CNJ.

Para Fred Didier Jr (2019, p. 201), o novo CPC afirma a existência de equivalentes jurisdicionais, entre os quais a conciliação, a autotutela e a mediação, mas também a coexistência de jurisdições civis, como a da arbitragem:

É importante registrar igualmente que o CPC ratificou a consagração de um sistema de justiça multiportas⁶⁶: a tutela dos direitos pode ser alcançada por diversos meios, sendo a justiça estatal apenas mais um deles.

Nas palavras de Maria Luiza Moreira Solano (2018),

o Sistema Multiportas é um modelo alternativo para solução de conflitos que prevê a integração de diversas formas de resolução dos litígios, sendo judiciais

⁶⁴ Emenda nº 2/2016.

⁶⁵ Na mesma linha, indica-se a Resolução nº 06/2016, da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam, e a Resolução nº 19/2019, do Conselho Nacional de Justiça além de outros dispositivos legais.

⁶⁶ “Sistema Multiportas de Justiça”, em inglês *multidoor courthouse system*, é um termo cunhado em 1976, por Frank Sander, professor da Escola de Direito da Universidade de Harvard, na *Pound Conference*, em palestra intitulada *Varieties of Dispute Processing*, cujo argumento central era o de que ao tratar adequadamente um conflito, com o uso eficiente dos recursos, os tribunais reduziriam custos e garantiriam um tempo de tramitação adequado dos processos, o que reduziria a ocorrência de novos conflitos advindos da gestão inadequada do primeiro conflito (GIMENEZ, 2017). Nesse sentido, o Sistema Multiportas, tendo por base a maior integração entre comunidade, agentes econômicos e o Estado, e a busca pelo método mais adequado para cada caso, visa, acima de tudo, a solução real da discordância causada pelo conflito (STEMPEL, 1996)

ou extrajudiciais. Por meio dele, o Estado conduz os litigantes para a melhor opção de resolver o conflito, a melhor porta, dentre as já citadas. Assim, para cada tipo de conflito, deve ser adotada a via adequada à sua abordagem a partir da consideração de fatores como as intenções das partes, o perfil da controvérsia e as possibilidades inerentes a cada meio.

A consagração, ao menos em termos de ideal, do protagonismo das partes envolvidas em litígios e de alternativas para resolvê-los, a despeito de isso não implicar mudanças de paradigmas no âmbito criminal, abre a possibilidade de criação de espaços e arranjos institucionais para acolher demandas da sociedade civil, da cidadania, da comunidade, o que antes estava vedado.

Obviamente, há projetos e programas com tais objetivos levados a cabo, ou incentivados, pelo CNJ, inclusive a partir de iniciativa do Poder Executivo, via Ministério da Justiça, em convênio com o CNJ, Defensorias Públicas e Tribunais; e Ministérios específicos (Educação, Esporte, Saúde), Receita Federal e Advocacia Geral da União⁶⁷. Mas não há uma política pública unificada e que tenha como pressuposto uma crítica à concepção retributiva que sustenta o sistema de justiça nacional.

Importante, porém, fazer um adendo sobre o papel do PNUD/ONU e a importância do aporte financeiro para projetos no país, em particular, no que toca nossa pesquisa, aqueles que envolvem o sistema de justiça. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento atua no Brasil desde a década de 1960⁶⁸, quando instalou uma representação no país visando o combate à pobreza e a desigualdade, mas também, como definido em sua missão oficial, o fortalecimento a governança democrática, o crescimento econômico e o desenvolvimento humano e sustentável.

Ainda hoje, o PNUD Brasil está entre os maiores escritórios do Programa no mundo. Segundo percepção de João Guilherme Rocha Machado (2008, p. 43),

diante de leis, regulamentos e estruturas burocráticas que dificultavam a execução de certos projetos, o PNUD foi visto pelo governo brasileiro como

⁶⁷ Algumas iniciativas: Projeto Capacitação em Mediação para Operadores do Direito; ação Justiça Comunitária; projeto Pacificar; projeto Casa de Direitos; Juizado Especial de Defesa do Torcedor; e Justiça Restaurativa, que aparece como um projeto entre outros. Também foi firmado Acordo de Cooperação entre Ministério da Saúde, Ministério da Justiça, Advocacia Geral da União, Defensoria Pública da União e Conselho Nacional dos Defensores Públicos Gerais – Medicamentos e Vagas em Hospitais (Judicialização da saúde) e a Edição de Súmulas Administrativas no âmbito da AGU.

⁶⁸ O PNUD resulta da fusão de duas entidades da ONU: **1**) Fundo Especial das Nações Unidas (*United Nations Special Fund*), que era responsável por realizar estudos e análises de investimento para detectar oportunidades de grandes projetos de desenvolvimento com viabilidade econômica, e **2**) Programa Estendido de Cooperação Técnica (*Expanded Programme of Technical Assistance*), que fornecia assistência técnica aos países com menos recursos. A fusão foi formalizada por meio da Resolução 2029 da XX Assembleia Geral, de 22 de novembro de 1965. (MACHADO; PAMPLONA, 2008).

um instrumento para formular e executar projetos e programas de maneira mais rápida e transparente.

Com mais de 50 anos de presença em terras brasileiras, o programa se firmou por sua capacidade de levantar financiamento para um conjunto amplo de projeto. Como já destacamos, ele tem patrocinado projetos que visam aprimorar o sistema de justiça no país. Após a reforma do judiciário em 2004, com a criação do CNJ, este vai se beneficiar da capacidade que o PNUD tem, tanto técnica quanto de financiamento de projetos.

Não é nosso objeto, mas sem dúvida o papel dessa organização internacional merece destaque, a ponto de nos perguntarmos se sem o aporte financeiro e técnico do programa, o CNJ avançaria como ator central na elaboração da agenda e execução da política judiciária, que propicia a implementação da JR no país. Lembrando que neste ano estabeleceu-se uma parceria entre o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS), CNJ e PNUD para “promover a inovação e o aprimoramento do sistema judiciário, por meio de mecanismos eficientes e confiáveis de gestão da informação”⁶⁹. O projeto visa, também, “a otimização de ferramentas já existentes e o apoio à implementação da Estratégia Nacional do Poder Judiciário, que atinge todos os tribunais do país”.

2.6 O (não) lugar da Justiça Restaurativa

Antecipamos que, mesmo tendo se dado a competência para elaborar políticas públicas atinentes ao Poder Judiciário, no caso específico da Justiça Restaurativa, somente após a Organização das Nações Unidas (ONU) ter publicado sua Recomendação de implementação da Justiça Restaurativa é que o Conselho Nacional de Justiça editará a Resolução n° 225/2016 – e apenas para criar diretrizes para implementação e difusão da prática da Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário, ou seja, uma Política Pública Judiciária.

Veremos, assim, que a jornada da JR no Brasil entra na agenda do Estado de maneira diversa desde 1999, mas apenas após 2003, como já apontamos antes, o Poder Executivo Federal a assumirá de maneira mais efetiva, com a participação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) como ator principal.

⁶⁹ Os termos são os que constam na nota no site das Nações Unidas, em português, disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/192243-escritorio-de-projetos-da-onu-fortalece-atuacao-do-poder-judiciario>

Ainda assim, essa longa caminhada, iniciada em 1992, com a Proposta de Emenda à Constituição nº 96, do deputado Hélio Bicudo, passando pela aprovação da Emenda Constitucional nº 45 em 2004, incluindo a criação do Conselho Nacional de Justiça, pelos Pactos Republicanos e uma dezena de proposições legislativas alterando a legislação nacional - que perpassam códigos de processo, emendas constitucionais, a criação de tribunais entre outras, não teve nada de substantivo que colocasse na ordem do dia a Justiça Restaurativa e, portanto, colocasse na agenda uma séria crítica da política criminal no país.

O próprio Poder Executivo, embora atropelado pelo Poder Judiciário, via CNJ, vai continuar focado principalmente na ideia de modernização e de acesso à justiça, termo que se naturalizou, mas cujo sentido parece hoje vazio.

Assim é que, em 2019, estrutura-se, no âmbito do Ministério da Justiça, o Departamento de Promoção de Políticas de Justiça (DPJUS)⁷⁰, a quem competiria:

- I - promover políticas públicas de modernização, aperfeiçoamento e democratização do acesso à justiça e à cidadania;
- II - instruir os processos de provimento e vacância de cargos de magistrados de competência da Presidência da República;
- III - promover ações para o aperfeiçoamento do sistema e da política de justiça, em articulação com os órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário e com o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Ordem dos Advogados do Brasil, os órgãos e as agências internacionais e as organizações da sociedade civil;
- IV - processar e encaminhar aos órgãos competentes expedientes de interesse do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e das advocacias pública e privada;
- V - promover ações destinadas à disseminação de meios alternativos de solução de controvérsias, inclusive capacitações;
- VI - instruir e opinar sobre assuntos relacionados com processos de declaração de utilidade pública de imóveis, para fins de desapropriação, com vistas à utilização por órgãos do Poder Judiciário da União;
- VII - estruturar, implementar e monitorar a política pública de classificação indicativa;
- VIII - instruir e analisar os procedimentos relacionados com a concessão, a manutenção, a fiscalização e a perda da:
 - a) qualificação de organização da sociedade civil de interesse público; e
 - b) autorização de abertura de filial, agência ou sucursal de organizações estrangeiras no País;
- IX - registrar as entidades sindicais de acordo com as normas vigentes; e

⁷⁰Competência estabelecida pelo Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019, Anexo I

X - manter e gerenciar o cadastro das centrais sindicais e aferir a sua representatividade.

É sintomática a ausência de qualquer linha a indicar uma abordagem crítica do sistema de justiça que, de acordo com a compreensão do governo federal, deveria ser apenas aperfeiçoado. Isso inclui a disseminação de meios alternativos de solução de controvérsias, até de aplicação de alternativas penais, mas não de uma mudança nas bases do sistema.

Evidentemente, a questão do acesso à justiça, a entrada em cena das penas alternativas e de mecanismos alternativos de resolução de conflitos, como a conciliação, e de conceitos como o de autocomposição na solução de litígios, entre outros, colaboram para que a justiça restaurativa encontre um lugar nos discursos, mas não se pode dizer que o paradigma restaurativo tenha tido, ou tenha hoje, algum peso para os formuladores de políticas públicas que impactem ou transformem o sistema de justiça.

Ou seja, está mais que comprovada que a incorporação do tema da Justiça Restaurativa no país não teria ocorrido sem a pressão por sua adoção nos discursos e documentos oficiais de organismos internacionais, que, com isso, não apenas divulgam a literatura sobre o assunto, mas demandam claramente que se incorpore definitivamente à agenda do Estado brasileiro⁷¹.

No próximo capítulo, vamos discorrer sobre o surgimento e desenvolvimento da Justiça Restaurativa no Ocidente e o lugar que a JR teria encontrado na política criminal e nas abordagens críticas à criminologia. O objetivo principal não é refazer a trajetória, já descrita em muitos outros trabalhos (RICHARDS, 2006; PALLAMOLLA, 2009; NESS, STRONG, 2010), mas destacar ideias e enquadrá-las, de forma distinta da que encontramos na literatura disponível sobre a história da JR, para melhor localizar como ela encontrará eco no Brasil e, por fim, no Distrito Federal.

⁷¹ Mesmo que não seja apenas uma das alternativas propostas entre outras e que elas não impliquem uma exigência de abandono do punitivismo.

3 JUSTIÇA RESTAURATIVA: ANTECEDENTES HISTÓRICOS E SEUS MÚLTIPLOS SIGNIFICADOS

A Modernidade forjou a ideia de que existe uma história da Humanidade, conduzida pela Europa (posteriormente traduzida como Ocidente), sendo seus produtos mais acabados a Filosofia, o Direito e a Democracia. Embora possa ser lida em chave tanto filosófica quanto sociológica, nos dois casos, a Razão é apresentada como seu centro, seja para exaltá-la ou para, em algum momento, questioná-la. Entre outras coisas, será responsável por nos tirar as bases que fundamentavam as éticas não modernas, deixando-nos a dura tarefa de, a partir de Kant pelo menos, ter que justificar incansavelmente o que nos obriga viver juntos fora dos limites da religião e da tradição.

A longa gestação e estabelecimento da Modernidade (QUIJANO; WALLERSTEIN, 1992), seja colocando seu início no século XV ou no século XVIII⁷², nos legou as bases de nossas instituições, do Estado, mas também das ciências e da posição hegemônica de nossa visão de mundo em detrimento daquelas de povos e culturas não ocidentais.

Sem precisarmos fazer uma grande digressão, lembremos que as ideias de sujeito, e de autonomia, são forjadas nesse período e, naquilo a que se denomina Estado moderno - que é o Estado nacional, estará implicada a existência de ‘sujeitos’ que constituem uma ordem estatal marcada pela associação entre livres e iguais, definida em termos jurídicos (MOREIRA, 2007, p. 2). Na visão do desenvolvimento histórico das instituições, de viés eurocêntrico pelo menos, o político-jurídico assume o lugar do antigo vínculo comunitário feudal, ao tempo em que a antiga relação entre vassalos e senhor vai dar lugar a uma relação entre sujeitos de direito.

3.1 O Estado Moderno e o Poder Normativo

A despeito das imensas mudanças e reconfigurações, inclusive resultantes de guerras por território e disputas comerciais, do surgimento de novas formas de governo e das relações internacionais, o Estado não perderá mais seu lugar de honra. O Leviatã é o soberano⁷³. Ele é o

⁷² Há quem, como Jürgen Habermas e Michel Foucault, marque o início da modernidade com os eventos do século XVIII, como a revolução francesa, o iluminismo ou a revolução industrial. No entanto, autores como Enrique Dussel (2005) indicam que “A Modernidade, como novo “paradigma” de vida cotidiana, de compreensão da história, da ciência, da religião, surge ao final do século XV e com a conquista do Atlântico.”

⁷³ Leviatã é o monstro bíblico, mas também de outras culturas, representado de várias formas ao longo do tempo e considerada uma das criaturas mais temíveis e poderosas do mundo. Hobbes (1985) vai utilizá-lo como imagem para representar o Estado, lembrando que ele está descrevendo a ascensão de Oliver Cromwell, que após graves crises e conflitos, o exerce o poder com

único que pode obrigar os habitantes do território, por meio do poder normativo, embora garantido pelo monopólio do uso força (WEBER, 2006)⁷⁴.

A divisão do exercício do poder, mesmo que dentro do único e mesmo Estado, assegura que, teoricamente, direitos e garantias individuais não sejam alcançáveis pelo poder estatal. Mas o que caracteriza o Estado moderno é sua especificidade, pois além de dizer o que é o direito, obriga a todos à adequação e ao cumprimento da norma, considerada universal e autoexecutável. Uma vez que a normatividade passa a dirimir conflitos e a reger as relações sociais, de modo legítimo, ela se torna universalmente válida.

Estamos falando de cerca de 500 anos de história. Ao longo de seu desenvolvimento, mesmo que os regimes de governo mudem, a forma de organização por Estados nacionais, com uma burocracia, uma força policial nacional, um sistema tributário abrangente, não muda, assim como a ideia da divisão do poder por especificidades, administrativa, legislativa ou jurisdicional. Ainda quando se consolida a ideia de democracia, em versão atualizada, não houve mudança significativa na representação do Estado. No máximo, com a revitalização das ideias de cidadania (MARSHAL, 1967) e, posteriormente, de direitos humanos, o Estado as incorporou e colocou-se como seu promotor e defensor.

Desse modo, não há surpresa em constatar que os sistemas de justiça criminal, pelo menos no mundo Ocidental, estariam declaradamente fundados na democracia e na proteção dos direitos humanos, pois estes são frutos da visão liberal forjada no contexto da Modernidade. Enquanto doutrina, o liberalismo se construiu nas lutas contra o absolutismo, cuja derrota implicou na consolidação de ideais como o de liberdade, direitos humanos, ordem legal, governo representativo e a legitimação da mobilidade social.

Reconhecemos hoje que a consolidação das conquistas liberais nos legou a valorização do indivíduo (CLAVERO, 1994)⁷⁵ – considerado centro e ator fundamental do jogo político e econômico, mas também o estabelecimento do poder legal, baseado no direito estatal e na

mãos de ferro na Inglaterra. A obra, entre outras coisas, tenta descrever e justificar a necessidade de um estado forte. A despeito de parecer monstruoso, o estado cumpre uma função moral e, por isso, pode “usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz, a defesa comum” (HOBBS, 1985, p. 106).

⁷⁴ Max Weber utiliza a expressão “monopólio legítimo da força”, com isso indica “(...) relação de dominação do homem pelo homem, com base no instrumento da violência legítima”. É apenas assim que o Estado poderia existir: “somente sob condição de que os homens dominados se submetam à autoridade continuamente reivindicada pelos dominadores” (2006, p.61).

⁷⁵ Bartolomé Clavero (1994; 1997) é um dos tantos que contribuiu para esclarecer e problematizar concepções como as do universalismo, do indivíduo e seus direitos, como se apresentam no liberalismo clássico e no pensamento constitucional. Para ele, trata-se de um universalismo não-universal, uma vez que nega todo direito diferente do liberal – assentado na propriedade privada individual.

crença de que o progresso econômico decorreria desse mundo novo nascido da modernidade, embora moldado pelos ideais do projeto liberal⁷⁶.

3.2 Dos Direitos Humanos, humanização da pena e desumanização do homem

A afirmação dos direitos humanos (civis e políticos), consagrados no decorrer dos séculos XVIII e XIX, foi conquista da burguesia em sua luta emancipatória de inspiração liberal contra o absolutismo. São, portanto, produtos do liberalismo. No entanto, liberdade, igualdade e participação necessitam de condições reais, objetivas, para se desenvolverem. Não basta estarem formalizadas, o que pode, ao contrário, enfraquecer seu sentido ou, como parece ser o caso, coloca em movimento a produção da indiferença⁷⁷.

A própria Declaração dos Direitos do Homem, de 1789, aponta para a humanização da pena, repudiando os suplícios impostos pela vingança e exaltando os povos a encontrar uma forma justa de punir os criminosos. Cesare Beccaria (1764), antes mesmo da promulgação da Declaração, fazia a ressalva de que a medida da pena deveria seguir o critério da necessidade, visando a salvaguardar a sociedade atingida pelo crime. No entanto, se está certo Pierre Bourdieu (2007a), o direito possui o poder nominador, de forma que, por meio da linguagem, é ele que pronuncia quem tem e quem não têm direitos⁷⁸ e, acrescentaria, o que é o Direito (num auto referenciamento sem fim). Daí não ser suficiente descrever a Modernidade, as sociedades modernas, o Estado moderno, em termos dos ideais e valores.

José Maurício Domingues (1998) nos recorda que o desenrolar da modernidade, conjugado à ciência e à técnica, fornecerá garantias ao progresso, avalizando o mercado e o Estado como elementos aliados e organizadores da sociedade. Esses elementos, espera-se, atuarão no sentido de realizar a vocação inovadora do homem moderno, que rompe com as

⁷⁶ Por certo que essa é a forma padrão de contar o desenvolvimento da história, que é, de fato, um processo tenso, cheio de disputas, uma multiplicidade de atores e interesses, que impulsionam movimentos em busca de poder e influencia, com muitas consequências não buscadas. A visão liberal, assumida pela burguesia nascente na Europa, não foi sempre hegemônica e também não reinou absoluta, principalmente no século XIX e XX, em que o pensamento sociológico e a militância política com viés anarquista e socialista, e o nascente sindicalismo europeu, questionavam a ordem social e a própria direção do progresso econômico. A despeito disso, para fins de nossa exposição, que visa relacionar o desenvolvimento de certas ideais e valores, e sua persistência, na base do hermetismo do sistema jurídico, justificamos essa abordagem, indicando a necessidade, porém de se investigar as influências de outras visões, como a marxista.

⁷⁷ Nos lembra Bussinger (1997), que a realidade gerada pelo projeto liberal inclui como subproduto uma postura ultra individualista, expressa em um comportamento egoísta; uma concepção formal da liberdade na qual há o direito, mas não o poder de ser livre; e a formação de um proletariado pauperizado, que vive em péssimas condições de trabalho, sem acesso a segurança pública, serviços de saúde e urbanização, consequências da Revolução Industrial.

⁷⁸ Nas palavras de Rita Segato (2006, p. 212), “(...) o texto da lei é uma narrativa mestra da nação, e disso deriva a luta para inscrever uma posição na lei e obter legitimidade e audibilidade dentro dessa narrativa”.

amarras da tradição para em seguida transformar a tudo e a todos de forma contínua e incansável. Só assim pode saciar os seus desejos e enriquecer a nação.

A ciência fornecerá a esse homem o amparo moral e ético. Não se deve mais crer em um Deus, mas no homem. E aqui podemos distinguir entre os conceitos de modernidade, que é esse entorno geral, e a modernização. Os dois termos vão se tornar comuns a partir das revoluções industrial (britânica) e francesa – século XVIII. A primeira, a revolução industrial, fornece o modelo econômico para a inovação dos meios de produção e a segunda, revolução francesa, fornecerá um modelo político e ideológico da modernização. A modernização é um projeto da Modernidade.

A modernização, e a própria modernidade, vem sendo objeto de reflexão crítica pelo menos desde o século XIX, o que gerou uma infinidade de abordagens, entre positivas e negativas, especulativas e científicas sobre o sentido da modernização. Karl Marx talvez tenha sido um dos mais agudos críticos do desenvolvimento de um sistema econômico, fruto da modernidade e da pressão modernizadora, procurando explicar como o mundo chegara àquele ponto e com todos aqueles problemas.

Não é estranho, portanto, que as teorias da modernização, já no século XIX, acabem por apontar relações entre o crime e o próprio processo de modernização da sociedade. Aqui se incluem os clássicos da sociologia, da antropologia, da filosofia e da psicologia. Além do já citado autor alemão, Karl Max, são conhecidas as reflexões de Émile Durkheim, Georg Simmel, Ferdinand Tönnies, Max Weber, Sigmund Freud, entre outros, que apontaram evidências empíricas da íntima relação entre a criminalidade e as mudanças na estrutura social provocadas pela modernização dos países europeus.

A despeito das abordagens e enfoques distintos, pelo menos no pensamento sociológico, os teóricos questionam a direcionalidade da modernidade e o efeito da “morte” do tradicionalismo na ordem social (ETZIONI, 1996;; SHILS, 2006), e é nesse sentido que apontam uma tendência de a modernidade gerar uma alta taxa de criminalidade, por causa da quebra dos mecanismos informais de controle social e por tornar as sociedades dependentes do legalismo, do formalismo, da profissionalização e da burocratização.

Há uma infinidade de perspectivas teóricas e de pesquisa que tomam o capitalismo, em sua fase de industrialização moderna, a partir do final do século XVIII, como promotor de uma forte dissolução da vida comunitária tradicional (BELL, 1977; ETZIONI, 1996; MELOSSI,

1980; NISBET, 1998; RUSCHE; KIRCHHEIMER, 2004)⁷⁹, mas que, mal ou bem, conseguiria oferecer segurança e estabilidade às pessoas, colocando em movimento outra lógica de produção da subjetividade. E essa dissolução, seja como condição ou consequência da modernização⁸⁰, criaria, de todo modo, o entorno no qual a questão criminal se mostra resistente a abordagens meramente formais, como o faz o estudo do direito positivo, por exemplo.

Reforçamos: se uma das hipóteses recorrentes nas teorias da modernização refere-se ao progresso compulsório, que pressiona as sociedades a mudar suas economias assentadas na agricultura para aquela industrial, tornando-as propensas também a migrar de sistemas políticos monárquicos e absolutistas para a democracia, muitos autores encontrarão nessa transição (OFFE, 2012) (para a industrialização, urbanização e democracia) a propensão para o crescimento do crime e da criminalidade (GARLAND, 2008), embora se esperasse que, à medida em que a industrialização avançasse e a democracia amadurecesse, a taxa de criminalidade tivesse uma queda, porque, segundo a crença de muitos, a modernização seria muito mais um processo de mudança cultural⁸¹.

Enfim, as teorias e tentativas de explicar a modernidade, a modernização e seus agregados: desenvolvimento e globalização, se multiplicaram ao ponto de se tornarem incontornáveis. A importância dessas teorias, assentadas ou não em pesquisas empíricas, alcança a formulação de políticas públicas, de legislação, de reforma do Estado, de criação, modificação ou extinção de instituições, entre outras.

No que diz respeito ao nosso (moderno) sistema de justiça criminal, como constata Vasso Artinopoulou (2016), ele parece construído em uma perspectiva abstrata e ideal, igualmente constituída na modernidade, como a igualdade formal, e as teorias do contrato social

⁷⁹ "modos tradicionais de vida (a existência de habilidades e ofícios artesanais, o lar como local de trabalho) foram sacrificados ao novo sistema para que esses fins econômicos fossem atingidos" (BELL, 1977, p.309).

⁸⁰ Essas mudanças serão chamadas por Anthony Giddens (1991) e Ulrich Beck (2011) de "primeira modernidade". Ela seria caracterizada por um padrão de sociabilidade específico, com sociedades de Estado nacional, nas quais o *status* dos indivíduos seria mensurado pelo trabalho produtivo, definido pelo mercado.

Mais recentemente, a "primeira modernidade" se apresentaria em clara dissolução. Ulrich Beck (2003, 2011) aponta para o surgimento de uma "segunda modernidade", resultado da radicalização das mudanças inseridas pela Primeira Modernidade, impactando profundamente nossa sociabilidade atual. A imagem seria a do moderno se modernizando, num movimento que se volta contra si próprio, fazendo surgir uma atmosfera de descontrole.

Zigmund Bauman (2002), anuncia uma "modernidade líquida", que se caracterizaria pela efemeridade como condição das relações sociais, deixando no horizonte a expectativa de um "gradual colapso e uma lenta decadência da ilusão moderna contemporânea, na crença de que o caminho que transitamos possui um final" (p. 34). Vem junto da desilusão a "desregulação e privatização das tarefas e possibilidades da modernização". Atribuiu-se então ao indivíduo a responsabilidade pelo "moderno", cada vez mais atomizando as tarefas de mudança social, esvaziando os aspectos coletivos de força social em contraposição ao fortalecimento das expectativas individuais.

⁸¹ A modernidade não se limitaria, portanto, à conversão para uma economia industrial ou a um acelerado processo de urbanização. Antes, seria um conjunto de valores culturais complexos que vêm junto, como um *ágio*, sobre a democracia, o individualismo, a secularização, a igualdade, a ciência, a razão e a racionalidade.

iluminista. Isso condiz com a ideia de que a punição visaria principalmente à reabilitação do infrator mais do que a retribuição propriamente dita.

Nesse sentido, Cesare Beccaria (2009, p. 19) já havia esclarecido que partes das liberdades individuais serão sacrificadas em nome do bem geral, uma vez que o indivíduo que rompe o pacto social é um inimigo da sociedade de que faz parte. Michel Foucault (2008, p. 76) lembra-nos que o direito de punir relaciona-se com a defesa da sociedade, de forma que se busca a universalização da arte de castigar, aumentando sua eficácia, por meio de uma nova economia e uma nova tecnologia do poder de punir. O discurso humanista daí decorrente é realizado como e por meio de uma estética razoável da pena (idem, p. 88)⁸².

O mesmo Vasso Artinopoulou ainda chama a atenção para o fato de que pesquisas têm mostrado que as atitudes penais criminais e a população carcerária, em todo o mundo, aumentam cada vez mais, independentemente das taxas de criminalidade e das tendências das estatísticas criminais. Haveria nisso um paradoxo: mesmo que os índices de criminalidade diminuam, tanto a população carcerária quanto as atitudes punitivas continuam aumentando. É assim que vemos os EUA e a Europa enfrentando um aumento do populismo penal e de atitudes punitivas, pelo menos durante a última década.

Cecelia Klingele (2013) sustenta que seriam exatamente as atitudes punitivas os fatores relevantes no aumento da população carcerária, apesar dos menores índices de criminalidade alcançados. A tendência de impor sentenças de prisão mais rigorosas, e evitar sentenças de liberdade condicional/comunitária por exemplo, deixa clara essa relevância.

3.3 Criminalidade, Criminologias, Política Criminal e Isomorfia Sociológica

Se o problema do crime e da criminalidade têm sido objeto de preocupação de cientistas sociais, psicólogos e de formuladores de política pública, desde pelo menos o final do século XVIII (PIRES, 1999), parece tratar-se de uma questão resistente ao enquadramento. Podem até ser traduzidos como doutrina no campo do Direito, mas dificilmente impactam o sistema de justiça criminal como se podia esperar⁸³.

⁸² Ao longo do tempo, não muda, portanto, o discurso de base do sistema criminal, o de defesa da sociedade, nem da necessidade de punir, havendo quando muito uma espécie de recalibragem no que se entende por pena razoável.

⁸³ Como apontado mais acima, entre outros, Nobert Elias (1992, p. 63) lembra que os vínculos entre o sistema jurídico e a estrutura de poder nas sociedades contemporâneas, modernas, portanto, seriam mais longos, quanto mais complexa a sociedade. Uma das implicações disso é que o sistema judiciário com grande frequência operaria de maneira independente da estrutura de poder, mesmo que não plenamente independente.

Como já indicado, o modo de pensar e tratar o problema da criminalidade no Ocidente tem uma longa e rica história, registrando uma efervescência de pesquisas e reflexões em busca de (re)interpretar o fenômeno. Um dos maiores avanços nesse campo, já conquistado entre o século XIX e XX, foi abandonar a visão essencialista então em vigor. Constituem-se escolas e teorias que tentam dar conta de explicar o crime e a criminalidade em novas bases, a partir de pesquisas empíricas e considerando achados da psicologia social, da sociologia e da antropologia, e do contexto socioeconômico-cultural, portanto.

Ainda assim, mesmo com o *boom* de produção acadêmica e militante dos anos 1970, que trouxeram para um primeiro plano as relações entre a criminalidade, a delinquência, e a ação estatal, principalmente a policial, na repressão e controle do crime, o quadro não mudou como o otimismo democrático apontava.

Isso não quer dizer que não se veja a questão do Direito e da Justiça de forma distinta hoje. Ao contrário, as teorias da justiça se tornaram populares e disputam entre si o posto de paradigma. A pressão por novos direitos e por reconhecimento também colocaram em movimento novas discussões, que se somam a outras igualmente relevantes, como as que surgem dos contextos de (re)democratização, seja com o fim de regimes totalitários, ditatoriais, o fim do *apartheid* na África do Sul e a justiça de transição, seja com o reconhecimento de novas identidades, a questão de gênero, as políticas afirmativas e o direito das minorias, o direito ambiental, entre tantos outros.

Ao contrário, há uma grande pressão por novos direitos e o efetivo surgimento de novos campos, a partir de demandas identitárias, por exemplo, mas do ponto de vista do sistema de justiça criminal, a enorme produção teórica e de pesquisas não parece conseguir o mesmo impacto na transformação do sistema judicial e em seu arcabouço legal.

Nesse sentido, Tamar Pitch (1995, p. 45), alerta que

estudar a questão criminal é diferente de estudar o crime. Significa que o crime não é considerado independentemente dos procedimentos pelos quais está definido, dos instrumentos implantados em sua administração e controle e da política e dos debates em torno da justiça criminal e da ordem pública. A questão criminal pode, portanto, ser definida provisoriamente como uma área constituída por ações, instituições, políticas e discursos cujas fronteiras mudam.⁸⁴

⁸⁴ “To study the criminal question is different from studying crime. It means that crime is not considered independently from the procedures by which it is defined, the instruments deployed in its administration and control and the politics and debates around criminal justice and public order. The criminal question can therefore be provisionally defined as an area constituted by actions, institutions, policies and discourses whose boundaries shift.”

Mais que isso, o estado moderno parece não deixar brechas quando se trata de assegurar sua hegemonia no campo criminal⁸⁵. Importante, nesse sentido, guardar o ensinamento de Eugenio Raúl Zaffaroni (2009, p. 30-31):

A característica diferencial do poder punitivo é o confisco do conflito, ou seja, a usurpação da posição da vítima ou lesado pelo senhor (poder público), degradando a pessoa lesionada, ou vítima, à condição de dado puro para criminalização. [...] Somente quando o conflito é extraído desse modelo e resolvido de acordo com um dos outros modelos de decisão de conflito, é que uma solução é alcançada, mas, nessa suposição, o poder punitivo desaparece, pois, por definição, teremos abandonado seu modelo. A verdade é que, a partir do momento do confisco da vítima, o poder público adquiriu enorme capacidade de decisão (não uma solução) [...] para a qual exerce um poder constante de controle da vigilância sobre toda a sociedade e, em particular, sobre aqueles que são reais ou potencialmente prejudiciais à sua hierarquia.⁸⁶

Juan S. Pegoraro (2010, p.78-79) alerta para o fato de que o Estado

(...) tem sido e é uma criação de homens com poder de institucionalizar um sistema de prêmios e castigos para governar a conduta de outros homens. Em seu desenvolvimento institucional o Estado acompanhou a modernidade, que foi a parteira do mercado e da nova ordem social e, portanto, da sociedade moderna. O dogma liberal com sua naturalização do indivíduo possessivo e com o princípio do mercado autorregulado é o pressuposto da modernidade e, portanto, da nova forma que adquire a ordem social e seu modo de controle, controle para o qual o novo sistema judicial cumpre os requisitos de uma “afinidade eletiva”⁸⁷.

O sistema de justiça criminal parece ajustar-se de tal forma que as mudanças propostas tendem a não raro fixar-se em acrescentar novos tipos de crime ao seu já longo rol e considerado novas formas de lidar com parte deles, sem que isso tenha afetado as instituições de maneira relevante nem o senso comum da necessidade de punir sobre o qual se assenta. Não que a doutrina não tenha, também, conhecido algumas mudanças relevantes, principalmente para dar conta dos questionamentos que as teorias de justiça trouxeram, mas do ponto de vista do Estado, parece claro que há uma resistência à mudança que não foi ainda plenamente compreendida.

⁸⁵ A lição de Max Weber, embora não se detenha na questão criminal, ressalta o lugar que o Estado alcançou: “Tal como todos os agrupamentos políticos que historicamente o precederam, o Estado consiste em uma relação de dominação do homem sobre o homem, fundada no instrumento da violência legítima (isto é, da violência considerada como legítima). O Estado só pode existir, portanto, sob condição de que os homens dominados se submetam à autoridade continuamente reivindicada pelos dominadores”. (WEBER, 2011, p. 67)

⁸⁶ “La característica diferencial del poder punitivo es la confiscación del conflicto, o sea, la usurpación del puesto del damnificado o víctima por parte del señor (poder público), degradando a la persona lesionada o víctima a la condición de puro dato para la criminalización. [...] Sólo cuando se extrae el conflicto de ese modelo y se lo resuelve conforme a alguno de los otros modelos de decisión de conflictos se llega a una solución, pero en ese supuesto el poder punitivo desaparece, porque por definición nos habremos salido de su modelo. Lo cierto es que, desde el momento de la confiscación de la víctima, el poder público adquirió enorme capacidad de decisión (no de solución) [...] para lo cual ejerce un constante poder de vigilancia controladora sobre toda la sociedad y, en especial, sobre los que supone real o potencialmente dañinos para su jerarquización.”

⁸⁷ Embora nos lembre também que “essa ordem social não está submetida às leis do Estado: pelo contrário, a sociedade/ordem social, ao criar determinadas relações sociais, é que submete o Estado e o sistema judiciário a suas próprias leis.”

Talvez a convicção de que os sistemas de justiça estão bem estabelecidos, que contam com leis sólidas e uma infinidade de instrumentos de controle social, além da visão vigente sobre a delinquência e o crime, fixaram no senso comum a ideia de que o delinquente, o criminoso, tenham o tratamento adequado no sistema vigente, pelo menos por parte do sistema (como seu aparelho policial). Essa é uma das faces dessa resistência.

Por outro lado, os que atuavam dentro do sistema ou com os condenados, os reabilitandos, ou com os potenciais delinquentes e criminosos, particularmente nas periferias das grandes cidades, questionam ininterruptamente a eficiência e o sentido do sistema penal/criminal, pressionando por mudanças de percepção e reformas.

Embora seja importante considerar as reflexões e interpretações advindas do próprio campo do Direito, de seus operadores, e também do como as teorias da justiça se agregam à reflexão sobre o sistema de justiça penal/criminal, a constatação de que esse mesmo sistema se mostra resiliente, quase impermeável, a mudanças - a despeito da longa tradição crítica e reflexiva sobre o crime e a criminalidade, a coesão social e o lugar do conflito nas relações sociais nos faz ponderar que o funcionamento mesmo do sistema jurídico, sua função na estrutura estatal, é refratária a mudanças de fora para dentro.

Se está certo Nobert Elias (1993, p.62), comparando as “formas legais” em sociedades feudais com as atuais, pode-se dizer que

Os vínculos entre o sistema jurídico e a estrutura de poder são atualmente mais longos, em conformidade com a maior complexidade da sociedade. E uma vez que o sistema judiciário frequentemente opera independentemente da estrutura de poder, embora nunca inteiramente, é fácil esquecer o fato de que a lei neste caso é, como em todas as sociedades, uma função e símbolo da estrutura social ou – o que equivale – do equilíbrio do poder social.

A persistência e, inclusive, o fortalecimento, do punitivismo podem ser entendidos nessa linha. Uma análise (neo)institucional, de caráter sociológico, afirma que os atores (sociais) buscam obter legitimidade ante “às pressões institucionais para que se submetam às regras culturais, às normas e às expectativas, independentemente da eficiência das práticas que adotem” (MILLER; BANASZK-HOLL, 2005, p. 195). Nisso, os institucionalistas sociológicos identificam o processo que denominam “isomorfismo institucional” (DiMAGGIO; POWELL, 2005).

Tal processo explicaria o porquê as organizações, mesmo as estatais, se tornam similares, pois adotariam elementos e práticas legitimadas socialmente. Não são simplesmente copiadas, mas (re)definidas no ambiente institucional mais amplo, que acaba promovendo

homogeneidade. Isso se explica pelo fato de se tratar, ao mesmo tempo, de um paradigma cognitivo e um quadro de referência normativo, que limita o espectro de alternativas que os tomadores de decisão tendem a perceber como “apropriadas”.

Se está correta essa abordagem, ela pode ajudar a entender como as organizações adotam certas características e desenvolvem determinadas políticas, visando ser consideradas legítimas no ambiente societal em que estariam inseridas. Isso explicaria, portanto, a dificuldade de mudanças e reconfigurações, mesmo quando esteja à disposição, devidamente justificado, um enorme conjunto de discussões, pesquisas, teorias, críticas. Se estas não estiverem legitimadas socialmente, não encontrarem eco na sociedade, e provavelmente, as instituições serão refratárias a considerá-las.

No caso do sistema de justiça criminal, não quer dizer, repita-se, que não existam mudanças, mas que as que existem estão em conformidade com visões legitimadas socialmente⁸⁸. Provavelmente, possam ser entendidas nesse mesmo sentido e contexto, a multiplicidade de métodos extrajudiciais de resolução de conflitos que vemos ser propostos e que são apresentados como um novo tipo de cultura na solução do litígio, que postularia negociações harmoniosas e pacíficas, evitando a judicialização ou ocorrendo fora ou paralelamente ao Poder Judiciário (GARCEZ, 2003).

Lembra-nos Larry Siegel (2006, p. 276) que

A negociação, a mediação, a construção de consensos e a pacificação fazem parte do processo de resolução de controvérsias nas comunidades europeias e asiáticas há séculos. [...] A adaptação desses programas mantém a promessa

⁸⁸ Em um mundo globalizado, no qual se constituíram um sem-fim de organizações internacionais que, não raro, têm como finalidade coordenar esforços de cooperação e adoção de padrões comuns, incentivar e fomentar acordos, mas também disseminar práticas indicadas como as mais apropriadas para um mundo tão interligado. Dos organismos internacionais, temos visto uma quantidade enorme de ‘recomendações’ e incentivo à adoção de (boas) práticas para muitas áreas, pressionando governos a considerar mudanças estruturais e legais para adequar-se aos ‘melhores padrões’ do mundo dito democrático. A reforma do Judiciário no Brasil, ocorrida em 2004, está diretamente relacionada não aos esforços de juristas, cientistas políticos e legisladores, mas à pressão do Banco Mundial por mudanças na estrutura estatal. Além dos relatórios produzidos pelo BM sobre o custo dos judiciários nacionais (CANDEAS, 2004), há considerações sobre o papel o Judiciário nas reformas do Estado. Reformar o Judiciário, nesse sentido, seria importante para facilitar a reforma do Estado como um todo. É de conhecimento geral que a Emenda Constitucional 45/2004 é fortemente influenciada pelo desenho estabelecido no Documento Técnico 319 (“El sector judicial en America Latina y el Caribe: Elementos de Reforma”) de 1996. Isso não invalida a perspectiva neoinstitucionalista, ao contrário, pode-se ver que entre a publicação do documento do Banco Mundial em 1996 até a conclusão da promulgação da EC 45/2004, o esforço foi grande por parte do organismo internacional e dos operadores do Mercado interessados na reforma do Estado, em popularizar seus termos e influenciar a opinião pública e os legisladores da sua inevitabilidade.

“O Banco Mundial, como um dos agentes de governança global, reconhece que os Judiciários nacionais podem exercer o papel de facilitadores ou representarem óbices da expansão da economia de mercado em escala mundial” (CANDEAS, 2004, p. 19)

de trazer uma abordagem mais humanista no trato de pessoas enredadas no sistema de justiça⁸⁹.

O século XX será rico tanto em descobertas e avanço da ciência, em particular no Ocidente, mas também em conflitos de grande alcance, com duas guerras mundiais, guerras civis, golpes de estado, revoluções, deslocamento de populações inteiras, o fascismo, o nazismo, a luta por direitos, novos movimentos sociais, o surgimento de organismos internacionais, fixação de normas e novas relações entre estados nação, de um mundo dividido entre capitalismo e socialismo - e posteriormente a guerra fria, a globalização anunciada como inevitável, o neoliberalismo como a nova forma de pensar e governar o mundo, com o Mercado como principal ator.

Um século rico que exigiu múltiplas tentativas de compreensão e buscas por soluções aos problemas que, inevitavelmente, foram criados, pois se algo marcou bem esse momento da história foi o conflito e a luta por poder e hegemonia. O mundo não funciona apenas em nível de seus governantes, das ações de Estado, as sociedades são afetadas e afetam governos e moldam políticas.

Movimentos sociais, como aqueles em busca de novos direitos, ou que reivindicam mudanças nas relações com o Estado, são muitas vezes atravessados por questões de classe, e também de raça, etnia, gênero, idade, que tocam, por sua vez, o controle social e, inevitavelmente, a política criminal. O uso da força e a legislação se encontram de forma definitiva.

3.4 Reações sociais, teóricas e políticas

Nesse sentido, identificamos o surgimento de algumas dessas alternativas no contexto do que ficou conhecido, durante os anos 1970, como movimento de acesso à Justiça. É bem conhecido o “Projeto Florença”, que reuniu estudiosos do Direito e outras áreas do conhecimento, para avaliar os entraves, a partir da experiência de diversos países, para o acesso à Justiça. Resultou disso a obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, *Acesso à Justiça*⁹⁰, na qual se descrevem três ondas de movimentos renovatórios do acesso à Justiça, embora a principal preocupação dos autores fosse com o problema do acesso dos indivíduos mais pobres

⁸⁹ “Negotiation, mediation, consensus building, and peacemaking have been part of the dispute resolution process in European and Asian communities for centuries. [...] The adaptation of these programs holds the promise of bringing a more humanistic approach to the treatment of people enmeshed in the justice system.”

⁹⁰ Traduzido e publicado no Brasil em 1988 (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

ao Poder Judiciário e com a sua representatividade, por meio de advogados públicos ou privados, assim como a garantia de decisões justas e efetivas.

A doutrina decorrente prevê o incentivo à adoção de políticas públicas e judiciárias voltadas à tutela dos direitos difusos e coletivos, bem como o estímulo à solução alternativa de conflitos e à reestruturação ou criação de novos tribunais⁹¹.

Seguindo a percepção de Stan Cohen (1989), é importante registrar que, nos anos 60 do século XX, tem origem um radicalismo cultural, mais fortemente percebido na Europa e nos Estados Unidos da América e que, em termos de teoria social, floresceu na sociologia norte-americana com a *labelling theory*⁹². Ao mesmo tempo, mas compartilhando o mesmo contexto crítico, surgem a “nova” criminologia e a criminologia “crítica”. Na sequência, já nos anos de 1970, veremos surgir o abolicionismo penal⁹³ (MATHIESEN, 1974; CHRISTIE, 1977; HULSMAN; CELIS, 1993), outro fruto da política contra cultural da década anterior, que compartilha com o movimento de acesso à justiça uma visão crítica do sistema de justiça vigente naquela época.

Sem precisar a questão de anterioridade ou de influências mútuas, o movimento criminológico e, em particular, sua versão crítica, têm origens diversas. Nos Estados Unidos, inclusive motivados, como apontamos acima, pelos estudos da sociologia (BECKER, 2008; LEMENT, 1981; GOFFMAN, 2008, 2010; SWAANINGEN, 1999), nos anos 1960, temos as primeiras pesquisas pelas mãos de Richard Quinney (1974), William Chambliss (1975), Austin Turk (1972), com abordagens de criminologia orientadas para o conflito.

Na Europa, mas em particular na Inglaterra, essa abordagem crítica da criminologia tem em Ian Taylor, Paul Walton e Jock Young (2013) seus primeiros usos. Na Itália, Massimo Pavarini (2012), Dario Melossi (2010) e Alessandro Baratta (1999) são os mais conhecidos

⁹¹ No Brasil, podemos citar a criação dos juizados de pequenas causas como decorrentes das demandas advindas desse movimento.

⁹² Erving Goffman é uma referência do *labelling approach*, ou abordagem do etiquetamento.

⁹³ Segundo Mauricio Martínez Sánchez (1990), o abolicionismo penal, enquanto perspectiva teórica, teria se desenvolvido de forma gradual a partir de outras teorias criminológicas, como a *Labelling approach* já citada, mas também da etnometodologia norte-americana (GARFINKEL, CICOUREL), e, também da nova criminologia ((TAYLOR, WALTON, YOUNG); além de se inspirar filosoficamente em figuras como LAO TSE, TOLSTOI e NIETZSCHE. Na década de 1960, teriam se desenvolvido na Europa ocidental, junto às revoltas estudantis e juvenis, às críticas sociais, reflexões que inspiraram o abolicionismo. “Por isso, SCHEERER considera que o abolicionismo que hoje se conhece na criminologia, nasce no outono de 1966. Nos primeiros anos da década de 70, apareceram trabalhos de autores individuais: em 1971 se publicou pela primeira vez o livro de MATHIESEN (*The politics of abolition*), nos países escandinavos, mas só em 1983, no Congresso Mundial de Criminologia em Viena, se apresenta pela primeira vez como “movimiento académico” (p.22).

divulgadores. Na Alemanha, teremos Fritz Sack (2013), Gerlinda Smaus (1991), e Sebastian Scheerer (2021), liderando a lista.

Também entre nós, na América Latina, incluindo o Brasil, abordagens críticas da criminologia terão espaço considerável pelas mãos de Eugenio Zaffaroni (2001), Lola Aniyar de Castro (2005), Denis Szabo (1980), Rosa Del Olmo (1981), Santiago Mir Puig (2003; 2007), José Luis Díez Ripollés (2016), Nilo Batista (2007), Juarez Cirino dos Santos (2021), Ela Wiecko Volkmer de Castilho (1988) e Vera Malguti Batista (2003).

Quando nos referimos à Criminologia Crítica, portanto, estamos tratando de um campo do conhecimento criminológico que recebeu diferentes contribuições e, também, denominações, como Criminologia da Libertação, Criminologia Radical, Criminologia Crítico Radical, Criminologia da Pacificação⁹⁴.

Essa última tem forte relação com atividades levadas a cabo por instituições religiosas ou apoiadas por elas, assentadas em valores tais como colaboração, respeito, perdão, responsabilidade. Nos Estados Unidos, há mesmo alguma confusão com o serviço social prestado por grupos religiosos e o ativismo comunitário ou social que alcança o sistema de justiça criminal por dentro. O protesto contra as instituições e o sistema não impede o trabalho conjunto com operadores do direito, e na burocracia estatal, nem a luta por sua reforma.

A JR, considerada como uma alternativa ao sistema criminal retributivo, é uma teoria nascida dentro do campo da *Peacemaking Criminology*. Considerado um de seus fundadores, Howard Zehr é ele mesmo um menonita⁹⁵, professor na *Eastern Mennonite University*⁹⁶ e um ativo participante do *Mennonite Central Committee* (MCC), uma das tantas organizações

⁹⁴ *Peacemaking Criminology*, como aponta Conklin (2007), considera o crime como produto de uma ordem social que, pro sua vez, coloca alguns grupos em desvantagem, além de pessoas contra outras, gerando um desejo de vingança. Inspira-se em movimentos sociais e em certas lideranças e ativistas pela paz, como Martin Luther King, Mahatma Gndhi, entre outros, mas também ativista anti-guerra, ambientalistas. Uma tradução alternativa seria Criminologia Pacificadora.

⁹⁵ Os menonitas compõem um grupo de diversas denominações cristãs oriundas do movimento anabatista que teve lugar no século XVI na Europa, ao mesmo tempo que a Reforma Protestante liderada por Martinho Lutero. A denominação vem de Menno Simons (1496 – 1561), padre católico holandês que adotou o anabatismo em 1536, tornando-se um líder para muitos anabatistas. Pregam a separação entre igreja e estado, o batismo apenas de adultos, a abstenção do uso da força (não-violência) e não resistência. Esse é um dos motivos pelos quais rejeitam o serviço militar, uma vez que acreditam que a guerra seja contrária aos ensinamentos cristãos. Outras denominações cristãs são igualmente pacifistas nesse mesmo sentido, como Huteritas, Quakers e Shakers.

O artigo 22 da Confissão de Fé em uma Perspectiva Menonita, de 1995, tem como objeto a ‘Paz, Justiça e Não Resistência’. Seu primeiro parágrafo afirma: “Acreditamos que a paz é a vontade de Deus. Deus criou o mundo em paz, e a paz de Deus é mais plenamente revelada em Jesus Cristo, que é a nossa paz e a paz do mundo inteiro. Guiados pelo Espírito Santo, seguimos a Cristo no caminho da paz, fazendo justiça, trazendo reconciliação e praticando a não resistência mesmo diante da violência da guerra.”

⁹⁶ Universidade privada sediada em Harrisonburg, Virgínia, Estados Unidos.

vinculadas a igrejas pacifistas que ofereciam serviços sociais e militavam por reformas no sistema criminal.

A JR assenta-se na não violência e na cooperação, de forma que a coerção somente faria sentido ser usada em raras situações, para encorajar o ofensor a participar da resolução do conflito no qual está diretamente envolvido. Dessa maneira, pode ser vista como uma alternativa pacifista, cooperativa e voluntária ao sistema criminal retributivo baseados na punição.

3.5 Crise da Justiça Retributiva e a Proposta de uma Justiça Restaurativa

Embora não encontremos uma indicação clara de vínculos entre os dois movimentos, é certo que nesse mesmo contexto surge também o que denominamos de Justiça Restaurativa (JR). Segundo a maior parte dos estudiosos e disseminadores da JR, o termo *restorative justice* teria aparecido pela primeira vez na literatura e na prática da justiça criminal por meio de um artigo de Albert Eglash, publicado em 1977⁹⁷.

Até aqui ficou claro que seria na década de 1970 que criminólogos, estudiosos do direito e militantes de toda ordem, disseminam uma visão bastante crítica e pouco favorável ao sistema de justiça criminal ao redor do mundo (GAVRIELIDES, 2011). Também é nesse período, portanto, que aparecem propostas de paradigmas alternativos dentro da criminologia, e a ideia de justiça restaurativa conta com pelo menos três autores defendendo sua importância: Randy Barnett (1977), Niels Christie (1977), e o já citado Albert Eglash (1977). O foco era a crise que vislumbravam no sistema de justiça e a necessidade de se abandonar o paradigma punitivo e adotar outro capaz de incluir mais atores e não se centrar na questão da pena simplesmente.

Se Eglash, em 1977, contrastou justiça retributiva, que teria “técnicas de punição do crime” e justiça restaurativa, que teria sua “técnica de restituição”, esses termos não vieram exatamente acompanhados de uma definição. Foi Howard Zehr, no artigo *Retributive Justice, Restorative Justice*, publicado em 1985, que apresentou as principais ideias sobre a justiça restaurativa que serão desenvolvidas em seu mais famoso livro, *Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice*, publicado em 1990, e reafirmadas em 2002 em outra publicação: *The Little Book of Restorative Justice*.

⁹⁷ Ann Skelton (2005) afirma que tal artigo seria, na realidade, a reimpressão de uma série de outros que Eglash teria publicado entre 1958-59.

A ideia de que o paradigma de justiça criminal vigente naquele momento (o da justiça retributiva) estaria em crise e que se deveria adotar um novo paradigma, portanto, foi uma das contribuições mais importantes para o debate que se segue dali em diante. Embora não tenha definido, naquele momento, o que seria exatamente, a justiça restaurativa, Zehr apresenta, em um anexo, uma lista com 17 diferenças entre “Justiça retributiva” e “Justiça restaurativa”.

Tony Francis Marshall, em 1999, tem seu relatório sobre justiça restaurativa publicado pelo *Home Office*, departamento ministerial ligado, entre outros, ao Ministério do Interior do Reino Unido, em que apresenta a definição que o Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC⁹⁸) vai adotar em sua Resolução de 2002:

A Justiça Restaurativa é uma abordagem de resolução de problemas relacionados a crimes, que envolve as próprias partes e a comunidade em geral, em uma relação ativa com os órgãos estatutários.

(...)

A Justiça Restaurativa é um processo pelo qual as partes com participação em um delito específico resolvem coletivamente como lidar com as consequências do delito e suas implicações para o futuro⁹⁹. (MARSHALL, 1999, p. 5)

Apesar dessa visão positiva da JR, o estudo, que resultava do acompanhamento, por meio do governo britânico, de todos os casos do país encaminhados aos principais projetos de mediação do tipo vítima-infrator, no período de ao longo de 1997 e 1998, apontava para o fato de que, a despeito de existirem muitos resultados favoráveis, os ambientes hostis da justiça criminal tradicional vigente no país, com sua orientação ao infrator e seu foco na punição, dificultavam os projetos em desenvolvimento. Ficou claro que os novos projetos de JR, ao serem assumidos pelas agências de Estado, acabavam sofrendo com a tendência de serem adaptados aos próprios fins daquelas, de forma que o potencial de inovação esperado restava prejudicado – esse potencial apontava para novas possibilidades de reconciliação e de uma abordagem distinta de resolução de conflitos para a política criminal.

A importância desse relatório é que, além da adoção pela ECOSOC/ONU, provocou uma série de mudanças legislativas no Reino Unido visando a favorecer o uso da JR. Antes disso não havia legislação específica para a JR no Reino Unido, de forma que toda a mediação da justiça criminal ocorria, como lembra Philippe Gailly (2003), à sombra da lei, impulsionada

⁹⁸ Sigla do nome em inglês *The Economic and Social Council*.

⁹⁹ “Restorative Justice is a problem-solving approach to crime, which involves the parties themselves and the community generally, in an active relationship with statutory agencies. (...) Restorative Justice is a process whereby parties with a stake in a specific offence collectively resolve how to deal with the aftermath of the offence and its implications for the future.”

por iniciativas locais e sustentadas por pessoas, e não por causa da própria justiça restaurativa¹⁰⁰.

De volta à concepção de Justiça Restaurativa, e como já apontado acima, Howard Zehr apresenta pela primeira vez uma definição acabada de JR em seu livro de 2002 (p. 37):

A Justiça Restaurativa é um processo que visa a envolver, na medida do possível, aqueles que têm participação em um delito específico e a identificar e abordar coletivamente os danos, necessidades e obrigações, a fim de curar e esclarecer as coisas o melhor possível¹⁰¹.

Essa definição vai se tornar altamente popular, assim como a de Marshall, embora posteriormente, um número crescente de outras definições sobre o que seria ou deveria ser JR apareçam (GADE, 2013), como a de Declan Roche (2008, p. 30) que, a rigor, seria um refinamento daquela de Tony Marshall:

A Justiça Restaurativa reúne todas as partes afetadas por uma transgressão, para decidir coletivamente sobre como lidar com as consequências desse incidente¹⁰².

Feitas essas considerações, é importante ressaltar, portanto, que durante a década de 1990, os debates sobre a JR tornam-se populares (DALY, 2013), a ponto de outras ideias sobre justiça, que circulavam entre os anos 1970 e 80, terem sido eclipsadas (outras ideias de restituição, reparação, reconciliação e projetos de justiça informal).

Nessa linha, lembra Johnstone (2011), o desenvolvimento das reflexões e as experiências com a JR variaram entre crescente e decrescente. Quando se expandiu “para baixo”, o termo começou a ser usado em relação a formas não-criminais de má conduta, o que incluía indisciplina nas escolas, comportamento inadequado no local de trabalho, disputas de vizinhança etc.

Essa mudança de foco, para baixo, do delito/crime abarcado pela JR conheceu sua versão “para cima”, de forma que a campanha pela Justiça Restaurativa apontava para possibilidade de abarcar crimes além dos denominados comuns, para os “problemas

¹⁰⁰ Não se deve esquecer, no entanto de duas normas recém promulgadas no momento da realização do estudo supracitado: **I**) Lei de Crime e Desordem (1998); e **II**) Lei de Justiça Juvenil e Evidências Criminais (1999), ambas colaborando para aumentar a gama de justiça restaurativa no Reino Unido.

¹⁰¹ “Restorative justice is a process to involve, to the extent possible, those who have a stake in a specific offense and collectively identify and address harms, needs, and obligations, in order to heal and put things as right as possible.”

¹⁰² “Restorative Justice brings together all the parties affected by an incident of wrongdoing, to decide collectively on a consensual basis how to deal with the aftermath of an incident.”

envolvendo genocídio, violência macabra, grosseiras violações dos direitos humanos, opressão política e injustiça histórica"¹⁰³ (JOHNSTONE, 2011).

3.6 Normatização e inserção da JR na Justiça Criminal

*Justiça Restaurativa (...) tornou-se um termo genérico que pode descrever uma teoria da justiça, práticas ou resultados particulares, a mobilização de práticas restaurativas em um determinado lugar*¹⁰⁴.
(AGNIHOTRI; VEACH, 2017)

Será exatamente nos anos 2000 que a abordagem definida por Howard Zehr como Justiça Restaurativa, embora apresentada em 1985 como uma alternativa revolucionária, vai se tornar internacionalmente reconhecida. Assim, como já antecipado acima, em 2002, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas adotará a Resolução de Princípios Básicos sobre o Uso de Programas de Justiça Restaurativa em Matéria Criminal, embora adotando a definição desenhada por Tony F. Marshall e estatuinto que

Estados membros deveriam considerar a formulação de estratégias nacionais e políticas públicas objetivando desenvolver a justiça restaurativa e a promoção de uma cultura favorável ao uso da justiça restaurativa entre autoridades policiais, judiciais e sociais, bem como comunidades locais.

Em 2007, a Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça utilizaria o termo em sua recomendação para uma melhor aplicação da mediação em matéria penal. O Parlamento Europeu, em 2012, em sua Diretiva 2012/29/EU, sobre normas mínimas sobre os direitos, manifesta apoio e proteção das vítimas de crimes e também adota o termo.

É importante ressaltar que, a despeito de os autores citados até aqui sejam costumeiramente descritos como abolicionistas penais, o próprio abolicionismo penal seria apenas uma das reações ao funcionamento e às bases do sistema de justiça criminal no Ocidente. De toda sorte, é mesmo o abolicionismo penal o que fundamenta as críticas que levaram à proposta da Justiça Restaurativa¹⁰⁵.

¹⁰³ Talvez o exemplo mais conhecido dessa expansão 'para cima' seja a que ocorreu no período pós-apartheid na África do Sul. O bispo Desmond Tutu e outras lideranças sustentaram que uma Comissão da Verdade e de Reconciliação seria uma tentativa de promover Justiça Restaurativa (GADE, 2013).

¹⁰⁴ "Restorative Justice (...) has become a catchall term which may describe a theory of justice, particular practices or outcomes, the mobilization of restorative practices in a particular place."

¹⁰⁵ Theo Graviliedes (2011) apresenta como o centro da disputa do Abolicionismo o fato de que "eventos e comportamentos criminalizados só compõem uma parte mínima dos eventos e comportamentos que podem ser definidos como criminosos" e o crime, portanto, não seria o objeto, mas o produto de filosofias e instituições de controle do crime (de HAAN, 1987).

Salo de Carvalho e Daniel Achutti (2021) ressaltam que “a importância de vincular as práticas restaurativas com a criminologia crítica e com o abolicionismo penal decorre da potencialidade intrínseca que o arquipélago carcerário possui de ampliar a rede de controle, transformando as alternativas em aditivos.”

Os autores lembram ainda que essa percepção está presente no pensamento criminológico nos anos 1970,

quando a criminologia crítica apontou os problemas das reformas penais que não retiram a prisão do centro do sistema de justiça e acabam “afinando a malha” (“thinning the mesh”) e “ampliando a rede” (“widening the net”), conforme a metáfora sugerida por Cohen em “The Punitive City: notes on the dispersal of social control” (1979). O “afinamento da malha” diria respeito à intensificação de intervenções de controle social de novo tipo e a “expansão da rede” ao submetimento de um número cada vez maior de pessoas ao sistema penal. (Idem, p. 14-15)

Voltaremos a esse ponto mais a frente. Nesse momento é importante, ainda, considerar as inúmeras tentativas levadas a cabo para identificar o que seria esse modelo de restituição e reconciliação nascente.

Segundo Gerry Johnstone e Daniel Van Ness (2007, p.5), JR seria

um movimento social global que apresenta enorme diversidade. O seu objetivo maior é transformar a maneira como as sociedades contemporâneas percebem e respondem ao crime e a outras formas de comportamentos problemáticos.

Mas os mesmos autores (idem) reconhecem que não há consenso sobre uma definição única, pois tratando-se de um movimento, os que dele fazem parte procuram muitas vezes coisas distintas. Dessa maneira, esclarecem que, enquanto alguns podem pensar a JR como uma técnica social ou um programa a ser usado no interior dos sistemas de justiça criminal,

outros procuram, em última análise, abolir grande parte do edifício de punição do Estado e substituí-lo por respostas baseadas na comunidade que ensinam, curam, reparam e restauram vítimas, autores de crimes e suas comunidades. Outros, ainda, aplicam a visão de cura e restauração a todos os tipos de conflitos e danos. Na verdade, o objetivo final e foco principal, eles sugerem, deveria ser a mudança da maneira como vemos a nós mesmos e nos relacionamos com os outros na vida cotidiana.

Muitos doutrinadores, inclusive, divergem em relação à terminologia correta a ser utilizada, se *restauradora* ou *reintegradora*, entre outras (SALIBA, 2009, p. 144). Raffaella Pallamolla (2009, p. 53) ainda acrescenta que as dificuldades de definição surgem da generalização de parâmetros incorretos e da ausência de objetivos claros, uma vez tratar-se de movimento complexo, continuamente renovado com base nas experiências vividas.

Há os que se fixam no aspecto mais geral da adoção de um novo modelo de justiça, uma evolução do processo tradicional e jurisdicional, com aprimoramentos em relação ao modelo retributivo vigente. Ana Beatriz Ferreira (2010, p. 38), por exemplo, entende que

a justiça restaurativa baseia-se em uma série de valores para restaurar as relações sociais prejudicadas por um dano, dentre eles: participação ativa dos sujeitos durante o processo de justiça; respeito com o outro e sua fala; reconhecimento dos laços sociais que unem todos os sujeitos (inclusive vítima e ofensor); responsabilidade etc.

É mesmo uma resistência ao modelo de justiça atual, cujo pensamento mestre se restringe, como já indicamos, à punição por quebra de confiança pelo autor do crime. O intuito, para parte dos que advogam o novo modelo, seria a complementariedade, pensando o sistema de justiça como um processo constante de desenvolvimento social, e não uma forma de exclusão.

Mylène Jaccoud (2005) define, por exemplo, a JR como toda forma de ação, individual ou coletiva, que corrija as consequências de uma infração. Trata-se, portanto, de um processo de resposta sistemática ao ato ilícito ou imoral do agente, mas com uma compreensão mútua para abordar consequências futuras com vistas ao restabelecimento do estado anterior da vítima e do ofensor.

Pedro Scuro Neto e Renato Tardelli Pereira (2000, p. 5) colocam que, do ponto de vista do movimento restaurativo, definir justiça envolveria os seguintes pressupostos:

- Infrações não são atos lesivos apenas à lei e ao Estado, mas acima de tudo aos indivíduos e relacionamentos, pois resultam em danos às vítimas, às famílias, às comunidades e aos próprios infratores;
- O objetivo essencial do processo legal é fazer justiça, através da reconciliação entre as partes e da reparação dos danos causados;
- Conflitos são resolvidos melhor facilitando-se o envolvimento das vítimas, dos infratores, das famílias e das comunidades.

Como dito, porém, estamos longe de uma conceituação precisa e da possibilidade de esgotar a abrangência do significado da JR, mas trouxemos uma conceituação específica, aquela lecionada por André Gomma de Azevedo (2005, p. 140), que nos guiará no presente trabalho:

entendemos que a Justiça Restaurativa pode ser conceituada como a proposição metodológica por intermédio da qual se busca, por adequadas intervenções técnicas, a reparação moral e material do dano, por meio de comunicações efetivas entre vítimas, ofensores e representantes da comunidade voltadas a estimular: i) a adequada responsabilização por atos lesivos; ii) a assistência material e moral de vítimas; iii) a inclusão de ofensores na comunidade; iv) o empoderamento das partes; v) a solidariedade;

vi) o respeito mútuo entre vítima e ofensor; vii) a humanização das relações processuais em lides penais; e viii) a manutenção ou restauração das relações sociais subjacentes eventualmente preexistentes ao conflito.

Ressalta Theo Gavrielides (2011) que surgiram muitos volumes de escritos sobre JR, e, ao mesmo tempo, sob seu termo guarda-chuva, começaram a ser implementadas em todo o mundo, em particular na Austrália, Canadá, Nova Zelândia, Reino Unido e EUA, algumas tentativas práticas. No entanto, o rápido desenvolvimento teórico da justiça restaurativa não foi acompanhado pela implementação correspondente.

Daniel W. Van Ness (2005) avaliava, faz quase uma década, que a JR havia se espalhado, em apenas 25 anos, por quase 100 países e impulsionou uma dinâmica mundial pela reforma da justiça criminal. No entanto, se lemos corretamente a análise que faz Ian D. Marder (2020) sobre os novos instrumentos legais e de diretrizes internacionais surgidos entre os anos 2018-2020 relacionados à JR, vemos que o entusiasmo inicial, em termos tanto teóricos quanto práticos, se vê cercado por sua institucionalização e enquadramento estatal, sem impactos relevantes no sistema criminal global ou local.

Ruth Morris (1999), abolicionista penal canadense¹⁰⁶, questionava a JR por não abordar questões como as da opressão, das injustiças e iniquidades sociais conectadas aos conflitos que pretende tratar. Donna Coker (2002), por isso mesmo, observa que os termos justiça "transformativa" e "restaurativa" em alguns momentos foram erroneamente utilizados como sinônimo. Morris, porém, insiste que, embora a JR desafie o sistema de justiça retributiva e uma as pessoas, falharia por não reconhecer as questões sociopolíticas e econômicas abordadas pela justiça transformativa.

3.7 Justiça Restaurativa e Política Criminal

A Justiça Restaurativa precisa mobilizar uma política (pública) para realizar de forma mais ampla sua justiça social e seus objetivos transformadores. Os defensores da Justiça Restaurativa, às vezes chamados "e "restaurativistas", precisam ser capazes de navegar pelo mundo político. Um perigo de não mobilizar uma política pública de Justiça Restaurativa é que outros atores políticos se apropriarão da Justiça Restaurativa e a empregarão para seus próprios fins instrumentais¹⁰⁷

(WOOLFORD; NELUND, 2020, p. 16)

¹⁰⁶ Não por acaso uma Quaker, outra denominação considerada pacifista.

¹⁰⁷ "Restorative justice needs to mobilize a politics in order to realize its broader social justice and transformative goals. Restorative justice advocates sometimes referred to as "restorativists", need to be capable of navigating the political world. One danger of failing to mobilize a politics of restorative justice is that other political actors will appropriate restorative justice and employ it toward their own instrumental ends."

O hiato existente entre o universo jurídico e as expectativas da sociedade, sobretudo das pessoas envolvidas nos conflitos judicializados, é potencializado pela construção despótica, fragmentária e fictícia do processo. O caso em julgamento, portanto, muitas vezes é totalmente outro daquele que foi experimentado/vivenciado pelos sujeitos concretos
(CARVALHO, 2010, p. 22)

Para Mireille Delmas-Marty (1992, p. 24), política criminal seria “o conjunto de procedimentos através dos quais o corpo social organiza as respostas ao fenômeno criminal”, o que deve abarcar diversos ângulos, não apenas os procedimentos meramente repressivos, mas “todos os outros procedimentos, principalmente aqueles à base da reparação ou da mediação: do Estado para todo o corpo social”, de forma a excluir “a possibilidade de uma resposta totalmente isolada”.

Zaffaroni e Piarangeli (2011), por seu turno, partindo do entendimento de política como a ciência ou a arte de governar, afirmam que a política criminal compreende a política relacionada ao fenômeno criminal, portando deve ser considerada a arte ou a ciência de governo, com respeito ao fenômeno criminal. Ou seja, uma vez fazendo parte da política em geral, a política criminal define-se como a ciência ou a arte de selecionar os bens (ou direitos) a serem tutelados, jurídica e penalmente, e cuja efetivação implica também a escolha de caminhos, da crítica dos valores e caminhos já eleitos (idem).

Do ponto de vista de Nilo Batista (2007), a política criminal também pode ser vista como o conjunto de princípios e recomendações com fins de reformar a legislação penal e transformar os órgãos encarregados de sua aplicação. Esses princípios, por sua vez, advêm dos avanços da criminologia, mas obtidos a partir das mudanças recorrentes no campo social, de análises dos sistemas penais passados e vigentes.

É banal dizer que lidar com a prática de crimes tem sido objeto de preocupação primordial na gestão pública. Ao Estado¹⁰⁸ é dado o poder de definir condutas delituosas. Importante ressaltar, no entanto, conforme demonstra Loïc Wacquant (2001, p. 7), que é sob o neoliberalismo que se torna hegemônico um novo punitivismo, caracterizado, por sua vez, pelo

¹⁰⁸ Conforme argumenta Bobbio (1995, p.27), “com a formação do Estado moderno (...) a sociedade assume uma estrutura monista, no sentido de que o Estado concentra em si todos os poderes, em primeiro lugar aquele de criar o direito: não se contenta em concorrer para esta criação, mas quer ser o único a estabelecer o direito, ou diretamente através da lei, ou indiretamente através do reconhecimento e controle das normas de formação consuetudinária”.

paradoxo de pretender “remediar com um ‘mais Estado’ policial e penitenciário o ‘menos Estado’ econômico e social, que é a própria causa da escalada generalizada da insegurança objetiva e subjetiva em todos os países, tanto no Primeiro como no Segundo Mundo”.

Nessa direção, antes de nos voltarmos para a política criminal vigente, é importante destacar o sentido sociológico da pena, como bem indicado por Humberto Barrionuevo Fabretti (2011), ao ressaltar que determinada ação, para ser considerada crime, precisa ofender a consciência coletiva, mas não que esta sintá-se ofendida pelo ato em si. Ou seja, seria mais um discurso legitimador do que uma realidade, o que se faz também com a pena, uma vez que é forma de coerção que legitima o controle do Estado.

De acordo com Marcelo Gonçalves Saliba (2009, p. 31), é o Direito Penal que institucionaliza o uso da violência pelo Estado, pois impõe sanções a desvios comportamentais. A referência é a lei penal, monopólio estatal, e o parâmetro é a psicologia capitalista.¹⁰⁹ Portanto, cria-se a relação entre as instituições disciplinares e o Estado de Direito que as auxilia na materialização da norma.

O autor segue o raciocínio e explica que esse é o motivo pelo qual a atenção se volta às fontes formais de produção, preterindo as espontâneas e fazendo com que a única realidade jurídica seja a norma positivada (SALIBA, 2009). No entanto, anota que a pós-modernidade¹¹⁰ tende a realizar novo contrato de cidadania, com combate à exclusão e fortalecimento da reciprocidade entre os cidadãos e entre eles e o Estado, por meio de metas sociais e mudanças institucionais (idem).

Um dos fundadores da Escola de Marburgo, Franz von Liszt, enxergava o direito penal como “o dono e senhor absoluto do se”, e a política criminal seria “a soberana exclusiva do como da pena” (ROXIN, 2004). Para o jurista austríaco, a política criminal é a responsável por

¹⁰⁹ David Mayer (1999, p. 401) explica como aceitamos, em nível psicológico, a exclusão social. É a base do que se pode denominar psicologia capitalista: “Esse fenômeno de mundo justo reflete uma ideia que costumamos ensinar aos nossos filhos, de que o bem é recompensado e o mal, punido.

Daí é um pulo para presumir que aqueles que têm êxito devem ser bons e aqueles que sofrem devem ser maus. Esse raciocínio permite que os ricos considerem sua riqueza e os pobres, seu infortúnio, como justamente merecido.”

¹¹⁰ O termo pós-modernidade ficou conhecido com o trabalho de Jean-François Lyotard, *A Condição Pós-Moderna* (1979). Mas a lista de autores que trataram do surgimento e desenvolvimento da pós-modernidade é grande e nem sempre concordam em tudo. Um desses autores é Terry Eagleton (1996, p. 7), que a define da seguinte forma, contrastando-a com o período denominado moderno:

“Pós-modernidade é uma linha de pensamento que questiona as noções clássicas de verdade, razão, identidade e objetividade, a ideia de progresso ou emancipação universal, os sistemas únicos, as grandes narrativas ou os fundamentos definitivos de explicação. (...) vê o mundo como contingente, gratuito, diverso, instável, imprevisível, um conjunto de culturas ou interpretações desunificadas gerando um certo grau de ceticismo em relação à objetividade da verdade, da história e das normas, em relação às idiossincrasias e à coerência de identidade.”

dirigir o legislador recomendações e propor-lhe diretivas em temas de reforma penal, ressalvada a “preponderância da dogmática” (SHECAIRA, 2008).

A pena (reclusiva e alternativa), no entanto, ainda é o instrumento punitivo utilizado pelo Estado, visando à fixação da sensação de uma manutenção da ordem e da razão. É vista como única forma de resolução dos conflitos sociais a atingir a retribuição e a prevenção (ZAFFARONI; BATISTA; ALAGIA; SLOKAR, 2003). O direito penal passou a ser indissociável da pena. O próprio nome ficou com essa mácula. Isso não impede, porém, o recorrente questionamento: o objetivo seria punição ou a pacificação social? É possível eliminar o problema da criminalidade dessa forma?

O sistema criminal, de toda forma, direcionou-se à repressão. Nepomoceno (2004, p. 43) diz que o positivismo penal se tornou forma de desenvolvimento e reprodução do capitalismo e concorda com Pallamolla, no sentido da existência de uma seletividade que leva à marginalização de determinados grupos “problemáticos”¹¹¹ em prol de outros com maior poder econômico, político ou mesmo científico.

Segundo Zaffaroni (2001, p. 29), o sistema demonstra há tempos a incoerência do próprio discurso jurídico-penal, o desrespeito à legalidade e o exercício ilícito do poder. Saliba (2009, p. 78), por seu turno, reforça que a crise no sistema retributivo abrange qualquer tipo de representação penal (polícia, promotores, juízes, sistema penitenciário etc.) e desabafa ao constatar que a opção que nos resta é o fim do sistema atual ou a coexistência cega de um sistema não legitimado, mas necessário.

Parece, portanto, incontroverso que o sistema criminal atual não se presta aos fins a que propõe. A intervenção penal é arbitrária, com desrespeito aos direitos humanos e à dignidade da pessoa humana. Dessa forma, não é difícil admitir, também, que é preciso uma reconstrução da justiça tradicional, com a valorização de princípios essenciais, que podemos denominar democráticos, e a participação da sociedade na resolução de conflitos.

Mesmo assim, considerando as alternativas à prisão surgidas no Brasil, resgatamos o relatório de pesquisa “A Aplicação de Penas e Medidas Alternativas” (2015), realizada pelo Departamento Penitenciário Nacional, do Ministério da Justiça (DEPEN/MJ), e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que mapeia as principais iniciativas, visando a reforma do sistema de justiça, por meio de alternativas penais:

¹¹¹ Niels Christie (1993) fala do controle das classes ‘perigosas’.

- a) **Lei nº 7.209/1984** – introduz no ordenamento jurídico nacional, via reforma do Código Penal, as chamadas “penas alternativas”;
- b) **Constituição Federal de 1988** - estabelece rol não taxativo de sanções penais, paralelas à de prisão (Art. 5º, XLVI) e a criação de juizados especiais para resolução de infrações de menor potencial ofensivo (art. 98);
- c) **Lei nº 9.099/1995** – regulamenta o funcionamento dos Juizados Especiais¹¹²;
- d) **Lei nº 9.714/2008** – especifica “penas restritivas de direitos”, a possibilidade de sua conversão, e a possibilidade de prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas;
- e) **Lei nº 12.403/2011** – altera o Código de Processo Penal, em relação a medidas cautelares, amplia alternativas à prisão (nove outras medidas).

Se podemos dizer que houve um avanço na busca por efetivar alternativas ao aprisionamento, os dados indicam que o encarceramento não foi reduzido, ao contrário, continuou a crescer (CARVALHO; ACHUTTI, 2021), ao mesmo tempo em que a rede de punitividade, ou de controle penal; (AZEVEDO; PALLALLOMA, 2014) também teria sido ampliada, com a maior variedade de substitutivos penais disponibilizados.

Nesse contexto de crise do sistema retributivo brasileiro¹¹³, recupera-se a JR como um movimento alternativo de restituição e reconciliação, mesmo que apenas como forma complementar à justiça comum. Mas seria esse modelo realmente uma política criminal alternativa, sem camuflar a realidade retributiva?

De toda sorte, podemos assumir as diferenças entre os dois modelos de justiça, retributivo e restaurativo (SCURO NETO; PEREIRA, 2000, p. 5-6) e partir para uma análise das possibilidades reais da transformação de uma visão ideológica do crime, de violação à lei para violação às relações humanas.

¹¹² Na esfera criminal, definiu espécies de infrações e criou hipóteses diversificadores que permitiriam conciliação com a vítima (crimes interpessoais), e acordos com o Ministério Público (crimes transindividuais)

¹¹³ A crise é, de fato, global. O encarceramento em massa tem se tornado um fenômeno mundial, com poucos exemplos de intervenção estatal efetiva para sua evitação ou reversão. Cf. DANIN, 2018; MAUER, 2017; WIDRA; HERRING, 2021.

Tabela 1 - Modelos de Justiça

MODELOS DE JUSTIÇA: PRESSUPOSTOS	
Justiça Retributiva	Justiça Restaurativa
Crime: categoria jurídica, violação da lei, ato lesivo ao Estado	Crime: ato lesivo a pessoas e comunidades
Controle da criminalidade: função precípua do sistema penal de justiça	Controle da criminalidade: primordialmente uma obrigação da comunidade
Compromisso do infrator: pagar multa ou cumprir pena	Compromisso do infrator: assumir responsabilidade e reparar o malfeito
Crime: ato individual com responsabilidade individualizada	Crime: ato com dimensões individuais e sociais de responsabilidade
A pena é eficiente quando: a ameaça de punir previne o crime; a punição muda o comportamento	Punir só não adianta para mudar comportamentos, além de desagregar comunidades e relacionamentos
Vítima: elemento marginal no processo judicial	Vítima: elemento central no desenrolar do processo e na solução dos problemas criados pelo crime
Infrator: definido por seus defeitos e carências	Infrator: definido por sua capacidade de restaurar o dano que causou
Foco: estabelecer culpa por eventos passados: Cometeu o crime ou não?	Foco: resolver problemas, determinar responsabilidades e obrigações no presente e no futuro: Que precisa ser feito?
Ênfase em antagonismos	Ênfase em diálogo e negociação
Impor perda e sofrimento para punir, coibir e prevenir	Reconciliar para compensar as partes e restaurar o dano
Comunidade: marginalizada, representada em abstrato pelo Estado	Comunidade: facilitador do processo restaurativo

Fonte: NETO, 2000^a.

Quer dizer, temos características de oposição marcantes o foco a) nos prejuízos causados, e não no delito em si; b) na obrigação de restaurar em vez de infligir dor; c) na anulação dos erros em detrimento do equilíbrio moral; d) na posição central das vítimas e não secundária; e) na satisfação dos interessados como critério de avaliação, ao invés de “pena adequada”; f) no contexto de Estado Responsável e não Estado Opressor (WALGRAVE, 1993).

Diante desse quadro, seria possível a JR ser apresentada como uma das possibilidades de alternativa político-criminal? Ou poderíamos correr o risco de relegitimar o poder punitivo do Estado, se considerarmos que a aplicação atual da JR só é realizada por meio de um sistema formal de justiça criminal? Ou, como avaliam Carvalho e Achutti (2021, p. 22), no cenário atual, “o elogio dos substitutivos obstaculiza o debate sério sobre a descriminalização, a despenalização e a própria Justiça Restaurativa, como mecanismo de resolução alternativa (não-burocrática, não institucional, não profissionalizada) de conflitos”.

Nesse ponto, chegamos à análise de questões práticas, de como se implementa ou orienta a implementação desse novo modelo. Como mencionado, a norma da ONU 2002/12¹¹⁴ é parâmetro internacional para Estados implementarem a Justiça Restaurativa, a ser adaptada de acordo com a realidade interna de cada Nação.

Ressalta-se que não se trata de estabelecer padrões rígidos (PALLAMOLLA, 2009, p. 87-88), mas de explicitar o fomento à pesquisa, capacitação, discussão e a troca de informações e experiências para o desenvolvimento de práticas restaurativas, como forma mais digna e proporcional de resposta ao crime, uma vez baseadas na comunicação entre as partes atingidas, possibilidade de reparação e a efetiva superação do conflito.

A Resolução CNJ 225/2016 reconhece a evolução da nova resposta ao crime na busca por harmonia social e restauração das vítimas, ofensores e comunidades. Define terminologias e unifica balizas para o uso de programas restaurativos. Nesse sentido, destaca-se o conceito de processo restaurativo e resultado restaurativo:

I – Terminologia (...)

2. Processo restaurativo significa qualquer processo no qual a vítima e o ofensor, e, quando apropriado, quaisquer outros indivíduos ou membros da comunidade afetados por um crime, participam ativamente na resolução das questões oriundas do crime, geralmente com a ajuda de um facilitador. Os

¹¹⁴ Resolução n° 2002/12 do Conselho Social e Econômico da Organização das Nações Unidas – ECOSOC. Texto na íntegra disponível em: http://www.juridica.mppr.mp.br/arquivos/File/MPRestaurativoEACulturadePaz/Material_de_Apoio/Resolucao_UNU_2002.pdf. Acesso em 21/3/2020.

processos restaurativos podem incluir a mediação, a conciliação, a reunião familiar ou comunitária (*conferencing*) e círculos decisórios (*sentencing circles*).

3. Resultado restaurativo significa um acordo construído no processo restaurativo. Resultados restaurativos incluem respostas e programas tais como reparação, restituição e serviço comunitário, objetivando atender as necessidades individuais e coletivas e responsabilidades das partes, bem assim promover a reintegração da vítima e do ofensor. (...)

Fica evidente a dissociação do resultado restaurativo daquele obtido no processo criminal comum quando se pensa na possibilidade de uma condenação a prestação de serviços comunitários, por exemplo. Ele pode ou não existir (PALLAMOLLA, 2009).

Importante mencionar também que a Resolução permite o emprego de programas em qualquer estágio do processo tradicional,¹¹⁵ e a depender do momento de aplicação, dentre outros fatores, o resultado pode ser diferente em cada caso.

Como ressalta Renato Sócrates Gomes Pinto (2005), a voluntariedade dos acordos, tanto do ofensor quanto da vítima, é requisito primordial para aplicação da justiça, com possibilidade de desistência a qualquer momento. Pinto sugere, inclusive, que a prévia consulta se inicie pelo acusado, para que se evite criar expectativa desnecessária à vítima.

Anthony Pemberton (2003) acrescenta que o ofensor não pode adotar o procedimento restaurativo com promessa ou ideia de que terá a pena reduzida, pois poderia gerar a falsidade de um pedido de desculpas formal, por exemplo. Mas, como há a conexão com a justiça criminal, o artigo 8º da Resolução 2002/12 impede que a admissão de culpa seja utilizada em eventual processo legal ulterior.¹¹⁶

Anota-se a observação, levada a efeito por Pallamolla (2009), sobre a importância de se desenvolver o procedimento restaurativo em ambiente neutro, que não o judicial, para proporcionar conforto às partes e facilitar o diálogo.

Quanto ao funcionamento dos programas, enfatiza-se os princípios básicos a serem seguidos (*idem*, p. 94):

¹¹⁵ II. Utilização de Programas de Justiça Restaurativa

6. Os programas de justiça restaurativa podem ser usados em qualquer estágio do sistema de justiça criminal, de acordo com a legislação nacional.

¹¹⁶ 8. A vítima e o ofensor devem normalmente concordar sobre os fatos essenciais do caso sendo isso um dos fundamentos do processo restaurativo. A participação do ofensor não deverá ser usada como prova de admissão de culpa em processo judicial ulterior.

- a) As condições para encaminhamento de casos para os programas de justiça restaurativos;
- b) O procedimento posterior ao processo restaurativo;
- c) A qualificação, o treinamento e a avaliação dos facilitadores;
- d) O gerenciamento dos programas de justiça restaurativa;
- e) Padrões de competência e códigos de conduta regulamentando a operação dos programas de justiça restaurativa.

O procedimento visa a garantir às partes um tratamento justo, sem retirar quaisquer direitos garantidos nacional ou internacionalmente. São elas que vão resolver as questões conflituosas, com a finalidade da pacificação, mas existem determinados limites sobre os quais não se negocia, observada a confidencialidade. É o que dispõe o artigo 13 da Resolução da ONU.¹¹⁷

É permitido, ainda, que os acordos celebrados sejam supervisionados pelo Judiciário, homologados pelo juízo, com as consequências daí advindas, e em casos de não acordo ou não cumprimento de acordo, o processo seguirá seu fluxo natural sem utilizar esse fato como prejudicial ao acusado.¹¹⁸

Ainda considerando a mesma norma, entendimento comum é o de que a Justiça Restaurativa, por ser autocompositiva, não possuiria características fixas pré-definidas, pelo contrário, deve passar por constantes transformações para se adequar as mudanças de cada sociedade e se compatibilizar com a legislação do local de aplicação. Com esse esforço, seria possível incrementar a política criminal e complementar o sistema criminal hoje enfraquecido.

¹¹⁷ 13. As garantias processuais fundamentais que assegurem tratamento justo ao ofensor e à vítima devem ser aplicadas aos programas de Justiça Restaurativa e particularmente aos processos restaurativos;

a) Em conformidade com o Direito nacional, a vítima e o ofensor devem ter o direito à assistência jurídica sobre o processo restaurativo e, quando necessário, tradução e/ou interpretação. Menores deverão, além disso, ter a assistência dos pais ou responsáveis legais.

b) Antes de concordarem em participar do processo restaurativo, as partes deverão ser plenamente informadas sobre seus direitos, a natureza do processo e as possíveis consequências de sua decisão;

c) Nem a vítima nem o ofensor deverão ser coagidos ou induzidos por meios ilícitos a participar do processo restaurativo ou a aceitar os resultados do processo.

¹¹⁸ 15. Os resultados dos acordos oriundos de programas de Justiça Restaurativa deverão, quando apropriado, ser judicialmente supervisionados ou incorporados às decisões ou julgamentos, de modo a que tenham o mesmo status de qualquer decisão ou julgamento judicial, precluindo ulterior ação penal em relação aos mesmos fatos.

16. Quando não houver acordo entre as partes, o caso deverá retornar ao procedimento convencional da justiça criminal e ser decidido sem delonga. O insucesso do processo restaurativo não poderá, por si, usado no processo criminal subsequente.

17. A não implementação do acordo feito no processo restaurativo deve ensejar o retorno do caso ao programa restaurativo, ou, se assim dispuser a lei nacional, ao sistema formal de justiça criminal para que se decida, sem demora, a respeito. A não implementação de um acordo extrajudicial não deverá ser usado como justificativa para uma pena mais severa no processo criminal subsequente.

Marcelo Varella (2013) nos lembra que “transformações sociais impõem novas formas de integração jurídica global, a partir do estímulo a regras universais, que independem do poder central dos Estados nacionais”. Segue explicando que embora elementos infraestatais e privados tenham sido motores recorrentes na construção do direito internacional, novas formas de construção normativa têm surgido, no contexto do processo de internacionalização do direito.

Assim, a internacionalização do direito se constrói também por outros atores que não os representantes dos Estados, “por meio de processos comunicativos com maior autonomia, que podem envolver ou não os atores estatais”, de forma que é possível que um novo conjunto normativo seja construído, por processos de aproximação do direito interno desses países.

Não se exclui, no entanto, que demandas absorvidas de normas internacionais inspirem mudanças no ordenamento jurídico nacional, assim como novas ideias em torno das políticas criminais, que inspiram países e organismos internacionais a reformar suas normas ou a pressionar por mudanças. Nesse ponto, devemos nos perguntar: Mas como isso foi recepcionado no Brasil e que compreensão da Justiça Restaurativa podemos vislumbrar nas normas existentes e nos programas em funcionamento no país?

4 JUSTIÇA RESTAURATIVA IMPLEMENTADA NO BRASIL

Nos quatro cantos do globo, a Justiça Restaurativa é comumente referida como um conjunto de práticas em busca de uma orientação teórica, ou como um mosaico de ideias e práticas frouxamente ligadas em vez de firmemente amarradas por um conjunto de princípios e instituições.

(ROSEMBLAT, 2016, p. 114)

No Brasil, a Justiça Restaurativa parece ter pouco impacto tanto teórico quanto prático, além de ter sido uma alternativa que entrou tardiamente na agenda dos que atuam no sistema de justiça criminal. Mas, considerando que a produção acadêmica refletiria o lugar do tema na reflexão local, veremos que os números indicam senão o desinteresse, uma percepção pouco positiva da JR como solução ou parte da solução da crise permanente do sistema de justiça criminal. E o fato de que a criminalização e o punitivismo, também aqui no Brasil, continuem a ser alimentados pela imprensa, e se expressar na opinião pública e na produção legislativa, parece comprovar que o contexto é difícil para o novo paradigma.

Tomando como base de dados o Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), verificamos que o interesse pela JR como objeto de pesquisa e reflexão na academia brasileira é relativamente recente, sendo o primeiro registro o da tese de doutorado de Simone Martins Rodrigues, defendida em 2004 na UFRJ/IUPERJ. Na base de dados, recupera-se 445 trabalhos acadêmicos defendidos e aprovados¹¹⁹, dos quais 76 são teses de doutorado e 317 dissertações de mestrado, o que significa que no Brasil todo, durante os últimos 18 anos, temos uma média de 20 trabalhos acadêmicos em nível de pós-graduação *stricto sensu* por ano¹²⁰. Destes, 157 localizam-se dentro da área de conhecimento do Direito.

Não implica isso que as reflexões sobre a justiça penal no país não tenham se debruçado no modelo de JR ou se inspirado em seus princípios antes disso. Nem também que iniciativas práticas não tenham sido levadas a cabo pelos órgãos integrantes do Sistema de Justiça.

Lembramos que o primeiro trabalho de que temos notícia em português, que trata da possibilidade da JR como alternativa para resolução de conflitos no Brasil, é de 1999. De autoria

¹¹⁹ Considerando o período de 2004 a 2021. Na mesma base de dados, já constam para 2022, até o mês de agosto, 1 tese de doutorado e 11 dissertações de mestrado defendidas.

¹²⁰ No entanto, é importante ressaltar, somente a partir de 2012 vemos um crescimento de produção academia ultrapassando duas dezenas (19 dissertações de mestrado e 4 teses de doutorado defendidas).

de Pedro Scuro Neto (1999), que retoma a questão no ano seguinte (SCURO NETO 2000), a JR servia como modelo para resolução de conflitos no âmbito escolar¹²¹.

A despeito disso, são relativamente escassos os artigos científicos no país a respeito do tema, embora já tenhamos autores de referência entre nós. Na plataforma *Scielo*, encontramos apenas 23 artigos indexados¹²², sendo a primeira ocorrência registrada de 2007, com apenas 1 indicação nos anos 2007, 2008, 2011, 2016, 2017, e 2019; sem referências nos anos de 2009, 2010 e 2015. A partir do Google Acadêmico, que inclui além de artigos, trabalhos de conclusão de cursos de especialização, resenhas em revistas especializadas e citações, encontramos 8.540 referências ao termo Justiça Restaurativa, a partir do ano 2000¹²³. No Portal de Periódicos da CAPES, considerando artigos revisados por pares, entre 2006 e 2019, encontramos apenas 67 artigos indexados, em língua portuguesa.

4.1 Experimentos e antecedentes

Embora a primeira experiência registrada, como indicado acima, se localize no ano de 1999, a temática ganhará dimensão nacional em abril de 2003¹²⁴, com a criação da Secretaria da Reforma do Judiciário, órgão do Ministério da Justiça. A finalidade explicitada era expansão do acesso dos cidadãos à Justiça e a redução do tempo de tramitação dos processos.¹²⁵

¹²¹ Essa foi a proposta do Projeto Jundiaí, que foi, de fato, a primeira experiência brasileira com componentes de Justiça Restaurativa (SCURO NETO, 1999 e 2000), visando ao “controle da escola pela própria escola no momento zero das atividades de campo”, e que tinha o objetivo de “acompanhar a evolução diferenciada das comunidades envolvidas no estudo por meio de categorias previamente selecionadas” (SCURO, 2008). Essa teria sido uma tarefa de ‘equipes de implementação’ compostas de pesquisadores e funcionários de cada escola envolvida no Projeto, que colaboraram no desenho do experimento e em sua execução/ revisão.

¹²² Última busca efetuada em 31 de julho de 2022.

¹²³ Somente a partir de 2005 temos um salto para a casa das dezenas, com 29 artigos citados, lembrando que é deste ano a publicação da coletânea ‘Justiça Restaurativa: Coletânea de Artigos’, iniciativa conjunta do Ministério da Justiça e do PNUD/ONU, em 2006 o número de artigos sobe para 61. Em 2021, foram registrados 1.240 trabalhos.

¹²⁴ Para fazer justiça ao Rio Grande do Sul, é bom ressaltar que a primeira experiência de que se tem notícias com práticas restaurativas na capital gaúcha é de 2002. Na ocasião, a Justiça Restaurativa foi aplicada a um caso de delito envolvendo dois adolescentes, na 3ª Vara do Juizado Regional da Infância e da Juventude de Porto Alegre (ORSINI; LARA, 2012/2013, p. 306). Desde 2004, também, passou a funcionar no Estado o Núcleo de Estudos em Justiça Restaurativa na Escola Superior de Magistratura da Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul – AJURIS.

¹²⁵ A Justiça Restaurativa não será o primeiro projeto no judiciário brasileiro a ser testado como nova formas de justiça criminal, em busca de solucionar conflitos. A diferença é que são, ou começaram como projetos locais: **1)** Justiça Instantânea, criada pela Resolução nº 171/1996 do Conselho da Magistratura do Rio Grande do Sul, com início ainda em 1996, na Cidade de Porto Alegre. Seu público alvo, ao menos inicialmente, eram adolescentes entre 12 e 18 anos; **2)** Justiça Terapêutica, implantado pela primeira vez, também no Rio Grande do Sul, pelo Ministério Público do Estado – e, assim como a própria Justiça Instantânea, teve sua origem em dispositivo do Estatuto da Criança e do Adolescente (o art. 98, III), tinha como finalidade inicial oferecer uma medida de proteção para crianças e adolescentes, conduzidas para programas de orientação a alcoólatras e dependentes químicos ou para tratamento médico. Quando da criação dos Juizados Especiais Criminais, o projeto passou a trabalhar também com infratores maiores de 18 anos envolvidos com drogas. Cf. ACHUTTI (2009).

Modo geral, as tentativas de estabelecer a história da Justiça Restaurativa no Brasil ignoram experiências práticas e teóricas no país. Embora a JR seja, de forma justa, considerada crítica ao modelo punitivista e um contraponto ao que se passou a denominar justiça retributiva, seu foco é o indivíduo e, no limite, a comunidade da qual faz parte, visando à reparação¹²⁶ ou, em viés, à reintegração¹²⁷ social, mas as abordagens críticas ao punitivismo penal e as experiências de democratização do acesso à justiça, com foco na comunidade, são muitas ignoradas ou minimizadas.

4.1.1 *Mediação*

O Conselho Nacional de Justiça (BRASIL, 2015) aponta que a mediação como meio adequado de resolução de conflitos já estava presente entre nós - embora somente regulamentada, incorporada ao ordenamento jurídico nacional, no início do século XXI, em particular o que se denomina mediação comunitária, tanto em discussões teóricas quanto em experiências de diversos tipos.

Começou-se a perceber a relevância da incorporação de técnicas e processos autocompositivos no sistema processual como meio de efetivamente realizar os interesses das partes de compor suas diferenças interpessoais como percebidas pelas próprias partes. Com isso, iniciou-se uma nova fase de orientação da autocomposição à satisfação do usuário por meio de técnicas apropriadas, adequado ambiente para os debates e relação social entre mediador e partes que favoreça o entendimento. (Idem, p. 27)

Não à toa, a Lei dos Juizados Especiais (Lei nº 9.099/95), reconhecendo a Conciliação como meio para a solução dos conflitos de menor escala¹²⁸, abre caminho para que o Legislativo incorpore, duas décadas depois, também a mediação no ordenamento jurídico do país. Mas antes disso, ainda no plano infralegal, temos a iniciativa legislativa para regulamentação da mediação no Brasil, por meio de proposta da então deputada Zulaiê Cobra, Projeto de Lei nº 4.827/1998, que “institucionaliza e disciplina a mediação, como método de prevenção e solução consensual de conflitos”.

¹²⁶ A Justiça Restaurativa pode ser vista como uma “teoria de justiça que enfatiza a reparação do dano causado ou revelado pelo comportamento criminoso. É melhor acompanhado através de processos cooperativos que incluem todos os envolvidos.” (VAN NESS; STRONG; 2010, p.43).

¹²⁷ Ideia que nos remete diretamente ao conceito de vergonha reintegrativa: “A ideia de vergonha reintegrativa é que a desaprovação é comunicada dentro de um continuum de respeito pelo ofensor. A maneira fundamental para mostrar respeito é sendo justo, ouvir, capacitar as pessoas com controle de processo e de se abster de viés em razão da idade, sexo ou raça.” (BRAITHWAITE, 2002a, p.78)

¹²⁸ Embora já estivesse consolidada no CPC/73.

O referido projeto somente teve concluída sua tramitação em 2013, após muita discussão e agregação de outras propostas. Ainda assim, não foi aprovada, sendo considerada prejudicada pela aprovação de outro projeto de Lei do Senado Federal nº 517/11, de autoria do Senador Ricardo Ferraço¹²⁹.

O projeto do Senado Federal (SF), que tramitou na Câmara dos Deputados (CD) sob nº 7169/2014, foi aprovado, com emendas, em 07 de abril de 2015, e enviado ao Senado para a votação do texto emendado. Pautado para apreciação do Plenário, em 02 de junho de 2015, o projeto foi aprovado e sancionado pelo Poder Executivo, Lei nº 13.140/2015.¹³⁰

Antes disso, porém, relembremos que no final de 2010, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 125, que trata exatamente da Política Nacional de fomento à mediação e à conciliação nos tribunais brasileiros¹³¹.

Em seu artigo 1º, a Resolução dispõe que os tribunais teriam 12 meses para disponibilizar a conciliação e a mediação aos seus jurisdicionados, o que se mostrou uma medida de significativo impacto prático no que se referia à utilização da mediação em todo o país.

O Ministério da Justiça criou, em 2021, a Escola Nacional de Mediação e Conciliação – ENAM, e, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), em novembro de 2014, informa sobre a criação de duas Varas Especializadas em Mediação e Arbitragem em cada capital do país.

A consagração, porém, do ponto de vista da incorporação no ordenamento jurídico, se dá com a promulgação do Código de Processo Civil e da já citada Lei nº 13.140/2015, que regulamentaram o instituto.

A dificuldade da mediação é maior na esfera penal, pois enfrenta a resistência de que essa possa substituir a tutela penal. Na compreensão de Claudius Messner (2000, p. 101), a mediação penal deveria ser “um procedimento democrático de produção do direito no sentido da consolidação da liberdade individual”, considerando a capacidade de autodeterminação dos

¹²⁹ É importante esclarecer que o projeto do senado incorporou propostas de uma Comissão de Juristas, instituída pelo Ministério da Justiça e presidida pelo Ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ) Luiz Felipe Salomão.

¹³⁰ A nova lei entrou em vigor em 26/12/2015, estabelecendo a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

¹³¹ O artigo 1º da Resolução fixou o prazo de 12 meses para que os tribunais pudessem disponibilizar a conciliação e a mediação aos seus jurisdicionados. Essa medida foi fundamental para acelerar o uso da mediação como instrumento de resolução de conflitos no país.

sujeitos, sendo, portanto, uma via que não reduza a vítima à definição legal restritiva, nem leve o réu à estigmatização e à exclusão.

Embora a descentralização do exercício do poder jurisdicional no processo penal brasileiro seja regulamentada pela Lei nº 9.099/1995, que dispõe sobre Juizados Especiais Cíveis e Criminais, como vimos acima, será apenas com a Lei nº 13.140/2015, que a mediação penal encontrará respaldo no arcabouço jurídico nacional¹³².

Segundo Leonardo Sica (2007), há várias situações em que a mediação penal poderia ser aplicada, enquanto instrumento de gestão de conflitos, entre as quais os casos que envolvam vizinhança/bairro¹³³; justiça/criminalidade¹³⁴; e conflitos étnico-raciais¹³⁵.

A mediação vítima-ofensor (*Victim-Offender Mediation - VOM*), por exemplo, tem um longo histórico na cultura anglófona, que tem suas primeiras aplicações registradas na década de 1970, nos Estados Unidos e no Canadá. A JR tem na *VOM* uma de suas alavancas de desenvolvimento.

4.1.2 *Justiça Comunitária*

Com objetivo explícito de promoção do acesso à justiça, esse foi o nome de um programa executado no Distrito Federal a partir de 1999¹³⁶, sob os auspícios do Juizado Especial Cível Itinerante do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Território (TJDFT) que cedeu um ônibus, devidamente alterado, para que servidores daquele juizado se deslocassem para comunidades periféricas. Os cidadãos tanto podiam obter informações sobre seus direitos como atendimento em audiências.

Oficialmente, o programa foi criado apenas no ano seguinte, 2000, “com o objetivo de democratizar a realização da justiça, restituindo ao cidadão e à comunidade a capacidade de gerir seus próprios conflitos com autonomia” (BRASIL, 2008, p. 24).

¹³² Embora a Resolução nº 12, do Conselho Nacional de Justiça, de 2010, já tivesse fixado as diretrizes para a implantação de uma política nacional de tratamento de conflitos de interesses que, de maneira ainda primária, apontava para a mediação como um meio que poderia ajudar a desafogar o Judiciário, além de contribuir para o que recorrentemente se chama paz social.

¹³³ Violência, vandalismo, perturbação de sossego etc.

¹³⁴ Conflito em prisões, mediação vítima-ofensor (*Victim-Offender Mediation - VOM*) e trabalho da polícia.

¹³⁵ Conflitos entre neonazistas e judeus, enfrentamento da segregação racial entre outros.

¹³⁶ Em 1999, de fato, foi quando se deu a elaboração do Programa, delineado em debates que contaram com a participação de representantes da Defensoria Pública do Distrito Federal; da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília; Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Distrito Federal (OAB/DF); e Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT).

O TJDFT contou com a parceria do Ministério Público do Distrito Federal, da Defensoria Pública do Distrito Federal, da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB) e, à época, da Comissão de Direitos Humanos da OAB/DF, por meio de convênio firmado com a Secretaria de Estado de Direitos Humanos da Presidência da República.

Num primeiro momento itinerante, hoje o Programa funciona nas cidades-satélites de Ceilândia e Taguatinga, contando com 40 agentes comunitários, credenciados no Programa, por meio de um processo de seleção e posteriormente capacitados na Escola de Justiça e Cidadania, por meio de cursos, treinamentos e debates que incluem noções básicas de Direito, técnicas de mediação comunitária e de animação de redes sociais.

Os agentes comunitários são acompanhados por uma equipe interdisciplinar, composta de advogados, psicólogos, assistentes sociais, além de servidores de apoio administrativo, um artista e um magistrado, coordenador do Programa. Em linhas gerais, as atividades dos agentes comunitários seriam: 1) fornecer informação jurídica; 2) realizar mediação comunitária; e 3) formar e/ou animar redes sociais.

Essa iniciativa do Distrito Federal em pouco tempo, além de receber reconhecimento da comunidade jurídica, será replicada em outros municípios brasileiros, uma vez que atendia recomendações para o fortalecimento dos meios de acesso à justiça e de fixação de soluções pacíficas de conflitos.

Tabela 2 - Sessões¹³⁷, acordos, pessoas atendidas pelo programa JC/DF (2012-2021)

Tipo de sessão de mediação	ANO								
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Sessão de pré-mediação 1	90	33	146	258	159	268	300	183	139
Sessão de pré-mediação 2	18	7	22	49	34	32	340	32	35
Sessões Conjuntas de mediação	6	4	11	24	31	31	24	24	13
Sessões Designadas							392	240	198
Sessões Realizadas							375	239	187
Acordos							16	7	9
Pessoas Atendidas	6930	7012	6533	8495	8078	8688	9039	4570	4268

Fonte: Relatórios do Programa Justiça Comunitária, NUPECON, TJDFT. Consolidação própria

¹³⁷ Segundo o programa, o processo de mediação englobaria 3 fases: pré-mediação 1; pré-mediação 2; e a sessão de mediação propriamente dita, de forma que os participantes se encontrariam em uma ou mais oportunidades. O processo é considerado iniciado e contabilizado desde a primeira fase. Assim, o número de processos de mediação equivaleria ao número de pré-mediação 1, vez que a ocorrência ou não das próximas etapas dependerá exclusivamente da vontade dos participantes.

Outras iniciativas com foco na mediação comunitária ocorreram no país, conforme levantou Flávia Tavares Beleza (2009, p. 69), antes que a experiência do Distrito Federal se tornasse referência nacional:

Balcão de Direitos, no Rio de Janeiro, criado em 1997, promove em favelas e comunidades da periferia, “o estabelecimento de espaços comunitários de mediação e conciliação e a democratização do conhecimento do direito e dos serviços públicos”, mesclando conhecimentos acadêmicos com as regras locais dos moradores das favelas¹³⁸;

Programa Pólos de Cidadania, em Belo Horizonte, realizado pela Faculdade de Direito da UFMG, que desde o ano 2000 desenvolve, em parceria com a Coordenadoria Municipal de Direitos Humanos e a Pró-Reitoria de Extensão da UFMG, em convênio com a Secretaria de Defesa Social do Governo de Minas Gerais, o projeto Núcleo de Mediação e Cidadania - (NMC) em algumas vilas e favelas de Belo Horizonte. Por meio da mediação, o NMC “pretende criar mecanismos que favoreçam a participação dos envolvidos no processo de resolução dos seus conflitos, implicando-os em uma co-construção de soluções e estabelecimento de uma situação pautada pela noção de direito de cada um dos participantes.¹³⁹”

Casas de Mediação Comunitária, no Ceará, um programa desenvolvido em parceria com o Governo do Estado do Ceará e com a Secretaria da Ouvidoria Geral do Meio Ambiente – SOMA, no ano de 2000, com o objetivo de promover a paz social entre as pessoas que vivem nas comunidades da periferia de Fortaleza¹⁴⁰.

A ONU insiste que o acesso à Justiça é direito fundamental, caminho para a redução da pobreza, ressaltando que a falta de um amplo acesso a uma Justiça efetiva e de qualidade, coloca a própria democracia em risco e impossibilita o desenvolvimento. Nesse sentido, vê-se a promoção do acesso à Justiça conjugado com o da equidade econômica e social.

Assim, a Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ) do Ministério da Justiça, criada em 2003, define como prioridade a democratização do acesso à Justiça, junto de sua tarefa permanente de promover as reformas constitucionais e infraconstitucionais para a modernização e racionalidade da prestação jurisdicional (BRASIL, 2008; KOERNER, 2010).

Com esse espírito, é que a mesma SRJ vai propor a transformação da experiência de Justiça Comunitária de Brasília, somada aos achados advindos de outras iniciativas semelhantes e nela inspiradas, em uma política pública, que contaria com investimento permanente, de modo

¹³⁸ Cf. <http://vivario.org.br/balcao-de-direitos/>.

¹³⁹ Cf. <https://polos.direito.ufmg.br/>.

¹⁴⁰ Atualmente sob responsabilidade do Ministério Público do Estado. Cf.: <http://www.mpce.mp.br/institucional/nucleos-de-apoio/programa-dos-nucleos-de-mediacao/>.

a incentivar institucionalmente e apoiar financeiramente projetos de implantação de núcleos de mediação comunitária em todas as regiões do País.

Em 2008, por fim, incorporada ao Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI)¹⁴¹, torna-se uma “política pública”, com apoio técnico e suporte de recursos orçamentários do Ministério da Justiça. Assim, núcleos de Justiça Comunitária têm sido implantados, ou fortalecidos, em todas as regiões do Brasil¹⁴².

4.2 Justiça Restaurativa e acesso à Justiça

Ainda em 2003, a nova SRJ firmou acordo de cooperação técnica com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que gerou, por sua vez, o Programa de Modernização da Gestão do Sistema Judiciário. Nesse momento, a Justiça Restaurativa tornou-se uma das áreas de atuação das entidades.

Em outubro de 2004, a SRJ apoiou a realização do Seminário Internacional “*Justiça Restaurativa: um caminho para os direitos Humanos?*”, em Porto Alegre/RS, promovido conjuntamente pelo Instituto de Acesso à Justiça (IAJ) e pela ONG *Justice UK*.

No caso do Distrito Federal, desde 2004, o Instituto de Direito Comparado e Internacional de Brasília (IDCB) atuou no âmbito do TJDF¹⁴³ visando estudar meios de adaptar a JR no Distrito Federal e promover ações para implementar um projeto-piloto no Núcleo Bandeirante.

No final de 2004 e início de 2005, a SRJ, em parceria com o PNUD, lança o projeto “Promovendo Práticas Restaurativas no Sistema de Justiça Brasileiro” que, em sua dimensão prática, disponibilizou apoio para viabilizar três projetos pilotos sobre JR: em Brasília-DF, no Juizado Especial Criminal; em Porto Alegre-RS, com o nome “Justiça do Século XXI” (voltado

¹⁴¹ Por sua vez, desenvolvida por meio da atuação de agentes comunitários, com auxílio de equipes interdisciplinares. O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) foi criado em 2007, regido pela Lei nº 11.530/07, tendo como objetivo a prevenção, controle e repressão da criminalidade, além do estabelecimento de políticas sociais e ações de proteção às vítimas. É basilar que tudo seja realizado por meio da integração entre União, estados e municípios, em regime de cooperação, e sempre com participação das famílias e da comunidade.

¹⁴² Na descrição da SRJ, isso visa “a coesão social, a solidariedade, a promoção da paz, por meio de atividades de informação jurídica, mediação comunitária e animação de redes sociais”.

¹⁴³ Por meio da Portaria Conjunta nº 15/2004 do TJDF. Sobre isso voltamos a falar no próximo capítulo.

para a justiça da infância e juventude); e em São Caetano do Sul-SP (sob a coordenação do Juiz Eduardo Rezende Melo, da 1ª Vara da Infância e da Juventude¹⁴⁴).

Do ponto de vista dos operadores e estudiosos do direito no Brasil, é consenso afirmar que os princípios e valores da JR foram enunciados pela primeira vez na cidade de Araçatuba (SP), durante a realização do I Simpósio Brasileiro de Justiça Restaurativa, no ano de 2005, resultando na Carta de Araçatuba, ratificada posteriormente na “Conferência Internacional Acesso à Justiça por Meios Alternativos de Resolução de Conflitos”, ocorrida em Brasília, nos dias 14 a 17 de junho de 2005, sendo renomeada para Carta de Brasília.

Ainda como fruto da parceria PNUD-Ministério da Justiça, e parte da dimensão prática do projeto “Promovendo Práticas Restaurativas no Sistema de Justiça Brasileiro”, foi lançado, também em 2005, durante a conferência internacional em Brasília, o livro “Justiça Restaurativa”¹⁴⁵, que é uma compilação de dezenove textos de vinte e um especialistas na área, entre juízes, juristas, sociólogos, criminologistas e psicólogos de oito países (Nova Zelândia, Austrália, Canadá, Estados Unidos, Inglaterra, Noruega, Argentina e Brasil). Esta obra é importante, pois ajudou a difundir as ideias do paradigma restaurativo junto aos estudiosos do Direito e demais ciências sociais no país.

Também em 2005, acatando sugestão do Instituto de Direito Comparado e Internacional de Brasília (IDCIB), a Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados realizou, em 19 de outubro de 2005, Audiência Pública para debater “o paradigma da Justiça Restaurativa como alternativa à Justiça Criminal”.

Ali, o então presidente do IDCIB, Renato Sócrates Gomes Pinto, esclarece que a proposta era uma tentativa de

ampliar o debate sobre a justiça restaurativa, esse novo paradigma da justiça criminal, com um novo olhar sobre o crime, experimentado no mundo com sucesso e recomendado pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas para ser introduzido na legislação de todos os países.

Segue afirmando que a JR seria um modo comunitário de fazer a justiça criminal e que isso não implicaria nem a privatização nem a terceirização da Justiça, mas o exercício público da justiça criminal, por meio do empoderamento da comunidade e da valorização das partes interessadas, como o centro do processo.

¹⁴⁴ Essa iniciativa englobou a aplicação de princípios e práticas restaurativas em processos judiciais em escolas públicas da cidade e comunidades (ORSINI; LARA, 2021/201, p. 313)

¹⁴⁵ SLAKMON; DE VITTO; GOMES PINTO (2005).

Um dos convidados para a Audiência Pública foi o sr. Egberto de Almeida Penido (BRASIL, 2007, p. 17)¹⁴⁶, que explica não ser possível

(...) falar em justiça restaurativa sem inseri-la num contexto de cultura de paz. Diante da violência e da exclusão com as quais nos deparamos em nossa sociedade, corremos o risco de entender como natural ao ser humano a violência e de achar que não existe forma eficaz de lidar com ela que não seja por meio da violência.

A justiça restaurativa se propõe a ser uma nova ferramenta na lide com o conflito da violência, sem retroalimentar a violência, sem fazer uso de ameaça, de coerção, de punição, de castigo. Como harmonizar conflitos atendendo às necessidades de todos os envolvidos no conflito, sem exclusão, sem ameaças, promovendo uma efetiva reflexão sobre o valor que está por trás de uma norma rompida? Esse é o desafio da justiça restaurativa.

No mesmo sentido, teremos a Carta do Recife, elaborada no “II Simpósio Brasileiro de Justiça Restaurativa”, realizado em Recife-PE, nos dias 10 a 12 de abril de 2006, que ratificou as estratégias adotadas pelas iniciativas de JR naquele momento já em curso, e reforça a necessidade de sua consolidação. Em junho de 2006, em Brasília-DF, ocorre outra conferência, denominada “Novas direções na governança da justiça e da segurança”, momento em que se lança uma publicação com o mesmo nome e que conta com uma parte toda dedicada à justiça restaurativa e mediação¹⁴⁷. Depois teremos a reafirmação da necessidade da Justiça Restaurativa no país na Carta de Cuiabá (2008) e na Carta de São Luís (2010).

O contexto global em que se inserem essas iniciativas e essas reflexões no país, estão sintetizadas nas iniciativas do Conselho Econômico e Social da ONU, que resultaram em pelo menos 3 Resoluções da Organização das Nações Unidas que são fundamentais: a) 1999/26, de 28 de julho de 1999, intitulada “Desenvolvimento e Implementação de Medidas de Mediação e Justiça Restaurativa na Justiça Criminal”; b) 2000/14, de 27 de julho de 2000, intitulada “Princípios Básicos para utilização de Programas Restaurativos em Matérias Criminais”; e c) 2002/12, 24 de Julho de 2002, cujo título traduz seu conteúdo: “Princípios básicos para utilização de programas de justiça restaurativa em matéria criminal”. E, na América Latina: d) Declaração da Costa Rica sobre Justiça Restaurativa na América Latina, recomendada no Seminário “*Construyendo la Justicia Restaurativa en America Latina*” pelo Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente e pela Comunidade Internacional Carcerária, que ocorreu entre 21 a 24 de setembro de 2005; e e)

¹⁴⁶ Juiz de Direito, 1ª Vara Especial da Infância e da Juventude (SP). Coordenador do Centro de Estudos de Justiça Restaurativa da Escola Paulista de Magistratura.

¹⁴⁷ Cf.: SLAKMON; MACHADO; BOTTINI, 2006.

Declaração de Lima sobre Justiça Juvenil Restaurativa, de 07 de novembro de 2009, oriunda do Primeiro Congresso Mundial de Justiça Juvenil Restaurativa.

Assim, quase 14 anos após a Resolução 12 da ONU, e 11 anos após os primeiros projetos pilotos no país, o CNJ cria diretrizes para implementação e difusão da prática da JR no âmbito do Poder Judiciário, por meio da Resolução n° 225, de 31 de maio de 2016.

Comparado a outros países da América Latina, o Brasil é um dos que menos formalizou, por meio de sua legislação, a JR¹⁴⁸. Pelo que vimos, também não temos, ainda, um campo de pesquisa bem estabelecido, o que pode explicar igualmente o fato de a expansão das práticas - que podem se enquadrar no conceito de JR - somente terem ocorrido por conta da Resolução do CNJ, mas muito mais porque exige-se, no programa de metas imposto pelo CNJ, que se apresentem resultados, traduzidos em números¹⁴⁹.

Pedro Scuro Neto (2015) afirma que “dezessete anos depois de a Justiça Restaurativa ter sido proposta como elemento de política de educação, justiça e segurança pública, os juízes brasileiros ainda não sabem o que fazer com ela”. Em artigo de 2008, o mesmo autor já enfatizava os problemas decorridos, malpassada, naquele momento, uma década da implementação de projetos de JR no Brasil¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Antes da Resolução n° 225 do CNJ, tivemos a Lei n.º 12.594/2012, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), por meio da qual vigora a necessidade de priorizar práticas restaurativas para a resolução de conflitos envolvendo adolescentes como autores de atos infracionais (artigo 35, inciso III). Aliás, é a única lei ordinária a tratar do assunto.

¹⁴⁹ Lembrando que o Conselho Nacional de Justiça nasce em decorrência da Emenda Constitucional nº 45 (que incluiu o artigo 103-B na Constituição Federal), conhecida como Emenda da Reforma do Judiciário. Uma das implementações do CNJ será o estabelecimento, a partir de 2009, de METAS anuais comuns a todos os tribunais (Resolução n° 70/2009, que dispôs sobre o planejamento e a gestão estratégica no âmbito do Poder Judiciário (BRASIL, 2009)).

A partir de então, elabora-se metas anuais e nacionais que atingem todos os tribunais do país. Inicialmente foram chamadas de metas de nivelamento para o judiciário. Em 2010, as metas passam a ser estabelecidas também para cada segmento de Justiça: Trabalhista, Federal, Militar, Eleitoral e Estadual (BRASIL, 2017c). Os Núcleos que trabalham com a Justiça Restaurativa, por suposto, vão ser igualmente pressionados a cumprir metas. A questão das metas, tão incensadas pelos que apregoam o gerencialismo (empresarial) como paradigma (estabelecer metas em busca de uma “eficiência empresarial”, a despeito da falta de condições para seu cumprimento) para o setor público, seria decorrente do espírito mesmo da Reforma do Judiciário. A visão mais crítica dessa reforma no Brasil indica que ela é praticamente uma cópia da proposta do Banco Mundial (cf. Documento Técnico n° 319/Banco Mundial, 1996: O setor judiciário na América Latina e no Caribe – Elementos para reforma). “Não somente o novo perfil genérico ou, digamos, ideológico do Poder que emergirá da reforma pretendida é a cara da proposta do Banco Mundial. Os mais importantes institutos propostos na reforma constitucional brasileira são previstos, de forma específica ou genérica, no documento da agência financeira referida: súmulas com efeito vinculante, medidas avocatórias, incidente *per saltum* de inconstitucionalidade, controle externo, escola oficial de magistratura com staff centralizado, juizados arbitrais, concentração de poder nas cúpulas do Judiciário e subtração de autonomia dos juízes em geral. Enfim, um Poder Judiciário verticalizado, com acentuação da disciplina interna e afrouxamento da possibilidade de disciplinamento difuso de condutas, sobretudo no que pertine ao controle da legalidade e da constitucionalidade de leis e atos administrativos dos demais Poderes, estas elaboradas crescentemente no sentido de favorecer as políticas econômicas internacionais.” (MACIEL, 2000)

¹⁵⁰ Scuro Neto aponta que a ‘saga restaurativa’ no país teria tido início com o Projeto Jundiáí (SP), em escolas públicas, como programa de pesquisa sobre prevenção de desordem, violência e criminalidade. Lembra que “o ponto de partida foi uma meta-análise (...) para fazer revisão sistemática e integrar resultados (...) de 143 projetos em diversos países. A intenção era saber que tipo de intervenção em escolas podem ser mais bem-sucedidas. Concluiu-se que as melhores buscam (1) clarificar regras de comportamento e verificar a consistência da sua aplicação; (2) melhorar a organização e o gerenciamento das salas de aula;

Para Scuro Neto (2008), a questão principal centrava-se “não exatamente nos atores, mas nos marcos legais e no modelo organizacional da Justiça”, o que pode ser observado quando se deixa de lado o discurso dogmático em favor de constatação baseada em evidências. Seriam três os componentes que, parcialmente sobrepostos como escamas de peixe (GOMEZ COLOMER, 2003, p. 39), produzem os maiores obstáculos para a aplicação da JR no país: “o constitucional (que delimita a estrutura básica da organização), o administrativo (que define as regras de atuação) e o processual penal (que determina as ações quanto aos procedimentos)”.

Ou seja, embora não descarte a importância das bases teóricas que sustentam o novo modelo, o autor aponta para dificuldades intrínsecas do próprio sistema para o sucesso da sua efetiva implementação. Com isso, não descarta os entraves da formação acadêmica, por exemplo, dos bacharéis de direito ou da pressão da opinião pública que repercute o punitivismo como saída única para a criminalidade, para a violência, para a segurança pública.

Ao contrário, parece claro que

a prática da justiça restaurativa tem efeito devastador sobre (...) tabus com status de conhecimento inofensável que dão guarida a duvidosas conquistas do Direito Penal contemporâneo, notadamente nos países da América Latina com os mais elevados índices de impunidade, desordem, violência e criminalidade. (SCURO NETO, 2008, p. 9-10)

Entre esses tabus, o autor elenca especulações que dão legitimidade acadêmica ao garantismo penal e suas propostas, como: o “resgate da vítima” (por meio da refutação da “privatização” do processo penal), a “visão romântica do ser humano como capaz de diálogo em momentos de crise”. Lembra que o que subjaz uma tal argumentação é uma lógica que afirma existir de “fato” um sujeito incapaz de sublimação, de sair do próprio conflito e, assim, de observá-lo de fora, o que lhe garantiria verificar a resposta adequada ao caso de forma imparcial. Acredita-se, assim, que um tal sujeito, envolvido profundamente na contenda, acabaria internalizando desejos de vingança e, assim, respondendo irracionalmente, ou de forma desproporcional, ao agressor (CARVALHO, 2002).

Além disso, considerando os limites do sistema de justiça criminal e do direito penal, a JR ainda enfrenta dois problemas:

1) A ampliação e complexificação da criminalidade no contexto de um mundo globalizado e de uma sociedade hoje classificada como ‘de risco’. Como avalia Ulrich Sieber

(3) aumentar a frequência da comunicação entre escola e família no que diz respeito ao comportamento dos alunos; e (4) reforçar comportamentos positivos.”

(2008), o desenvolvimento da criminalidade na sociedade global de risco, que exercem uma enorme pressão sobre o sistema de justiça criminal, somados ao caráter transfronteiriços de muitos desses crimes, que já exigem soluções interestatais, coloca o direito penal diante do desafio de situações e problemas de complexidade nunca antes enfrentados, exigindo-lhe rever definições do comportamento penal relevante e também esclarecer (novos) delitos. O mundo globalizado tornou-se complexo e trouxe novos riscos para a humanidade, hoje podemos falar de uma criminalidade complexa também e o direito penal, portanto, teria limites (funcionais) para enfrentá-la. Ou se encara esse desafio, ou o direito penal corre o risco de limitar-se a uma função meramente simbólica, talvez transferindo a responsabilidade por novas regulamentações, por exemplo, para terceiros¹⁵¹.

2) Há uma crescente diversidade de opiniões sobre o que constitui a teoria e a prática da JR. A teoria sobre a JR às vezes se estende para abarcar elementos que não são restauradores, ou, por outro lado, seu sentido é reduzido a uma noção que não pode tomar todas as características essenciais que caracterizam seu pensamento (WALGRAVE, 2001; ZEHR; MIKA, 1998). Do mesmo modo, a prática dita de JR nem sempre se baseia em seus princípios fundamentais. Sendo assim, e na falta de normas que estabeleçam o sentido para o sistema de justiça e a sua regulamentação, devemos nos perguntar pelo que é a JR encampada pelo Poder Judiciário, por meio do Conselho Nacional de Justiça, e quais limites se colocam para a prática da JR, ou até mesmo de sua implementação no país?

Há mais de 20 anos, Kathleen Daly e Russ Imarrigeon (1998, p. 21), já constavam que

Ao longo das últimas duas décadas, a “Justiça Restaurativa” surgiu em formas variadas, com nomes diferentes, e em muitos países; surgiu de locais de ativismo, na academia e em locais de trabalho do sistema de justiça. O conceito pode se referir a um processo alternativo para resolver disputas, a opções alternativas de sanção ou a um novo modelo de justiça criminal distintamente diferente, organizado em torno de princípios de restauração para vítimas, ofensores e as comunidades em que estes vivem. Pode referir-se ao desvio de processos judiciais formais, a ações tomadas em paralelo com decisões judiciais e a reuniões entre ofensores e vítimas em qualquer fase do processo criminal¹⁵².

¹⁵¹ “Os novos riscos e a complexidade dos delitos na sociedade global de risco têm como causa – assim como a já analisada criminalidade transnacional – as “mudanças técnicas, econômicas e políticas” da sociedade atual. Tais modificações precisam ser mais detalhadamente estudadas, em razão de seus efeitos sobre a criminalidade e o direito penal, caso os problemas resultantes venham a ser conhecidos e soluções devam ser desenvolvidas. Trata-se aqui, principalmente, de riscos fortalecidos por novas dependências e vulnerabilidades da sociedade, possibilidades modificadas de cometer crimes e dificuldades específicas de esclarecimento eles, o que é especialmente claro no âmbito da criminalidade na internet, dos crimes contra a ordem econômica, da criminalidade organizada e do terrorismo” (SIEBER, 2008, p. 278)

¹⁵² “Over the last two decades ‘Restorative Justice’ has emerged in varied guises with different names, and in many countries; it has sprung from sites of activism, academia and justice system workplaces. The concept may refer to an alternative process

Argumenta-se que o país já produziu normas¹⁵³ cujos princípios abriram, *avant la lettre*, a possibilidade de se consolidar a JR. A Lei n° 9.099/95, por exemplo, prevê mecanismos menos formais, compatíveis com o intuito restaurativo: transação penal, suspensão condicional do processo, composição de danos, aplicação imediata de pena alternativa, dentre outros. O Estatuto da Criança e do Adolescente igualmente possui previsão de mecanismos alternativos (artigo 112 e seguintes).

A identificação integral com a JR depende, no entanto, de procedimento próprio que, segundo Renato Sócrates Gomes Pinto (2005, p. 34), deveria ter núcleos em centros de neutralidade, que, após parecer favorável do Ministério Público, realizariam medidas e programas restaurativos. Em seguida, os autos seriam devolvidos ao *parquet* com relatório e eventual acordo assinado pelas partes, para serem submetidos à homologação judicial.

Importante dizer que a JR no Brasil deve, por óbvio, adequar-se à realidade nacional e às diretrizes das Nações Unidas, não apenas ser formalizada como mais um instrumento a serviço do sistema criminal institucionalizado (RAUPP; BENEDETTI, 2007, p. 22). No entanto, Gomes Pinto (2005, p. 35), diante da falência do sistema criminal brasileiro, e o consequente aumento da violência e criminalidade, acredita ser esse novo modelo oportunidade transformadora e reintegradora, com ampla participação da sociedade na promoção dos direitos humanos, da dignidade e da cidadania.

Atualmente, já temos iniciativas nessa direção. Além de Projetos de Lei em tramitação, existe regulamentação do Conselho Nacional de Justiça, todos visando a normatização e/ou disseminação da JR no Brasil.

for resolving disputes, to alternative sanctioning options, or to a distinctively different, new model of criminal justice organized around principles of restoration to victims, offenders and the communities in which they live. It may refer to diversion from formal court processes, to actions taken in parallel with court decisions, and to meetings between offenders and victims at any stage of the criminal process”.

¹⁵³ Por exemplo, a arbitragem, mesmo sendo instituto antigo no país, foi normatizada, já sob vigência da Constituição Federal de 1988, pela Lei n° 9307, de 23 de setembro de 1996. O Projeto de Lei ° PL 4827, de 1998, que tem como objetivo institucionalizar e disciplinar a mediação, como método de prevenção e solução consensual de conflitos, depois de tramitar na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, onde recebeu modificações, aguarda ser apreciado pelo Plenário da Câmara. A Lei n° 13.105, de 2015, que institui o (novo) Código de Processo Civil, em seu art. 165, estabelece que “os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição.” E, no âmbito da Administração Pública, temos a Lei n° 13.140, de 2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos.

4.3 Resolução 225 do CNJ

O Conselho Nacional de Justiça, após Recomendação da Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da Resolução n° 2002/12, editou a Resolução n° 225, de 31 de maio de 2016, para criar diretrizes para implementação e difusão da prática da Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário¹⁵⁴.

Na conjuntura da criminalidade exacerbada, com valores éticos distorcidos, altos índices de reincidências e insatisfação geral da sociedade em relação à justiça penal tradicional, é necessário repensar a eficiência do sistema brasileiro e alternativas ao cárcere. Com esse pensamento, o Ministro Ricardo Lewandowski, presidente do CNJ à época, instaurou, por meio da Portaria n° 74/2015, grupo de trabalho para desenvolver a norma. O conselheiro relator da Resolução, Bruno Ronchetti, enfatizou a relevância do tema:

Trata-se de importante marco normativo para o Poder Judiciário que, ao difundir a aplicação coordenada e qualificada dos procedimentos restaurativos em todo o território nacional, assume relevo decisivo para a mudança do atual panorama de nosso sistema de Justiça criminal e infantojuvenil, além de consubstanciar-se como meio de concretização de princípios e direitos constitucionais, como a dignidade da pessoa humana, o acesso à Justiça e o exercício da cidadania, com vistas à pacificação social.¹⁵⁵

Em que pese não possuir força de lei, o ato normativo do CNJ difunde o conhecimento da prática restaurativa no país, com proposta de inclusão e responsabilidade social. Segundo o relator da minuta da Resolução, juiz Marcelo Nalesso Salmaso, integrante do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, o objetivo é garantir uma identidade à JR. Ele diz que o entendimento do novo modelo se baseia não apenas em simples técnica de solução de conflito, mas forma de mudança de paradigmas de convivência para o desenvolvimento de uma sociedade mais justa e humana.

Assim como na Resolução da ONU, o CNJ definiu conceitos, considerou a JR instrumento complementar ao processo criminal convencional, e estabeleceu princípios norteadores, tais como informalidade, voluntariedade, imparcialidade, consensualidade, celeridade, dentre outros.¹⁵⁶ No entanto, retomando os eixos estruturantes propostos por Salo Carvalho e Daniel Achutti (2021), seu conteúdo e incorporação, embora não sejam negados, se

¹⁵⁴ O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), quando estabeleceu sua Política Nacional de Incentivo à Autocomposição, Resolução n° 118/2014, definiu como uma das práticas autocompositivas as denominadas restaurativas.

¹⁵⁵ Informação disponível online, no website do Conselho Nacional de Justiça, em <https://www.cnj.jus.br/aprovada-resolucao-para-difundir-a-justica-restaurativa-no-poder-judiciario/>. Acesso em 22/03/20.

¹⁵⁶ Informação disponível online, no website do Conselho Nacional de Justiça, em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2289>. Acesso em 22/03/20.

veem nesse momento bastante limitados, vez que o CNJ limitou seu papel, ao menos num primeiro momento, à promoção de ações de incentivo, não exatamente implementar ou determinar a implementação da JR.

Tanto é assim que a especificidade centrou-se nas atribuições do CNJ para “organizar programa com objetivo de promover ações de incentivo à Justiça Restaurativa”, a incluir a participação de todos os órgãos do Poder Público, de entidades públicas e privadas parceiras, bem como a implementação, por parte dos Tribunais, de programas de JR, com representação de magistrados e equipe técnico-científica.¹⁵⁷ A Resolução estabelece, ainda, diretrizes para o Poder Judiciário, abrangendo forma de atendimento, procedimento, formação e atribuições de facilitadores.

Marcelo Nalesso Salmaso (2016, p. 61-62) ainda fez relevante reflexão em prol da normatização:

A Justiça Restaurativa impõe um longo e árduo trabalho, que implica o envolvimento dos mais diversos segmentos da sociedade, do Poder Público, das instituições e das pessoas que formam a comunidade, e, para além, propõe uma tomada de consciência consistente na desconstrução de ideias que, de há muito, vêm sendo construídas, repetidas e solidificadas na formação de cada indivíduo e nas estruturas sociais, como o individualismo, o consumismo, o utilitarismo, a hierarquia e a exclusão. Portanto, algum tempo ainda será necessário até que os novos paradigmas voltados à responsabilidade, à igualdade, ao diálogo, à inclusão e à fraternidade se solidifiquem a ponto de as pessoas compreenderem que é possível à sociedade se reconstruir sobre novas bases, e que os conflitos podem ser vistos como um campo privilegiado para a reflexão, para a assunção de responsabilidades e para a própria evolução social, a fim de que, assim, se desapeguem do paradigma punitivo. De qualquer forma, para que toda essa transformação ocorra, de forma a não mais nos valermos de soluções paliativas e temporárias, que tratam a violência com mais violência, e, assim, efetivamente colocarmos fim à violência e à desumanidade que permeiam as relações interpessoais na sociedade, existe uma mudança, superior e anterior a todas as demais, que deve ocorrer como condição primordial, que é aquela que se dá no coração e na alma de cada um de nós, para que não aceitemos qualquer forma de violência e muito menos a pratiquemos, pois, como já ensinou Mahatma Gandhi: “Nós devemos ser a mudança que desejamos ver no mundo”.

Assim como a reflexão do magistrado Salmaso, os eixos estruturantes ressaltados acima apontam para um modelo de JR fundado na crítica criminológica e que incorpore as dimensões teóricas e práticas advindas do abolicionismo penal. Por sua vez, Carvalho e Achutti (2021)

¹⁵⁷ Art. 5º. Os Tribunais de Justiça implementarão programas de Justiça Restaurativa, que serão coordenados por órgão competente, estruturado e organizado para tal fim, com representação de magistrados e equipe técnico-científica, com as seguintes atribuições, dentre outras.

vislumbram que as possibilidades restaurativas se coloquem também no centro da luta anti cárcere, ou seja, que colaborem para superar a lógica punitivista vigente, fugindo da habitual instrumentalização das alternativas penais realizada pelo sistema vigente.

4.4 Projeto de Lei n° 7.006/06

O projeto de Lei n° 7.006/06 pretende formalizar o modelo de JR no Brasil que tem experiência ainda embrionária, datada de 2004. Ao mesmo tempo que é importante a regulamentação, para definir critérios de padronização, também existe o risco de limitação no seu desenvolvimento (PALLAMOLLA, 2009, p. 177).

Alguns programas restaurativos já são praticados em alguns Tribunais estaduais do Brasil, a exemplo de Porto Alegre e Brasília, mas ainda estão em fase de aprendizado e amadurecimento (idem, p. 178).

O PL surgiu de sugestão encaminhada à Comissão de Legislação Participativa da Câmara pelo Instituto de Direito Comparado. Após acatado pela Comissão, transformou-se em proposição legislativa apresentada em sessão no dia 10/05/2005, com propostas de alterações no Código Penal, Código de Processo Penal e Lei dos Juizados Especiais, e objetivo explícito de “facultar o uso de procedimentos de Justiça Restaurativa no sistema de justiça criminal, em casos de crimes e contravenções penais”.¹⁵⁸

De pronto, conseguimos identificar que a facultatividade atribuída aos instrumentos alternativos sem determinação de quais crimes e contravenções seriam aplicáveis, ou mesmo critérios de valor e pena, torna o instrumento vulnerável e sem força para expandir. E como pondera Pallamolla (2009, p. 181), será necessária uma nova cultura jurídica que aceite o uso da JR e não restrinja ou dificulte sua implementação.

Em 10 de novembro de 2009, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados emitiu parecer inviabilizando a aplicação da JR no Brasil. O pedido de arquivamento do Deputado Relator Antônio Carlos Biscaia se baseou, primordialmente, no sentimento de impunidade vivenciado no país e a necessária criminalização de condutas, com

¹⁵⁸ Informação disponível online, no website da Câmara dos Deputados, em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=323785>. Acesso em 23/2/2020.

agravamento das penas. O receio explicitado pelo relator foi o de um suposto aumento da sensação de insegurança e do descrédito do Judiciário.

Fica claro que faltou pesquisa e uma preocupação outra que não a com a opinião pública. Até mesmo a Resolução n° 2002/12 da ONU, que recomenda o desenvolvimento da JR, com formulações de estratégias e políticas nacionais, foi totalmente ignorada.

Felizmente, em 2011, o projeto foi desarquivado¹⁵⁹, a requerimento do Deputado Vitor Paulo (PRB-RJ).¹⁶⁰ Embora já avancemos, desde então, mais de uma década, o Legislativo colocou em pauta nova oportunidade de considerar que a restrição de liberdade não é a única solução para impunidade e criminalidade. Isso traz esperança para os que consideram fundamental um maior debate sobre o modelo, e uma efetiva participação da sociedade na busca por uma mudança significativa de mentalidade, da cultura nacional (punitivista).

4.5 Projeto de Lei n° 2.976/19

A Câmara dos Deputados instalou, em 2015, a Comissão Especial do Código de Processo Penal, que tinha como objetivo principal analisar o Projeto de Lei n° 8.045¹⁶¹, de 2010, e um conjunto de outros projetos a ele apensados. O deputado Paulo Teixeira (PT/SP), durante os trabalhos da Comissão Especial, e sendo um de seus relatórios parciais, criou grupo de trabalho composto por especialistas, operadores do direito e acadêmicos.¹⁶²

Esse grupo de trabalho, para além das discussões mais gerais, colaborou para elaborar o Projeto de Lei n° 2.976/2019, que tem como objetivo disciplinar a JR.

¹⁵⁹ Em 09 de março de 2016, Decisão da Presidência da Câmara dos Deputados determina a apensação do PL 7.006/2006 ao PL 8.045/2010, do Senado Federal, que atualiza o Código de Processo Penal.

¹⁶⁰ Informação disponível online, no website da Câmara dos Deputados, em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=323785>. Acesso em 23/2/2020.

¹⁶¹ O PL do novo código de processo foi objeto de apreciação por uma Comissão Especial que atuou entre 2019 e 2021, sem conseguir concluir sua apreciação, a despeito de ter sido apresentado parecer pelo relator, na época, o deputado João Campos (Republicanos-GO). Decisão da Presidência da CD, criou um Grupo de Trabalho (GT) para apresentar outro parecer sobre o novo Código de Processo Penal (PL 8045/10) que será posteriormente apresentado e apreciado em Plenário.

¹⁶² - André Giamberardino, Defensor Público do Estado do Paraná; - Daniel Achutti, Advogado e membro da Comissão de Mediação de Práticas Restaurativas da OAB/RS; - Egberto Penido, Juiz de Direito em SP, especialista em Justiça Restaurativa; - Leonardo Sica, Advogado criminalista - Luis Fernando Bravo de Barros, Advogado e mestre em Estudos de Paz e Transformação de Conflitos; - Marcelo Nalesso Salmaso, Juiz de Direito em SP, especialista em Justiça Restaurativa; - Marina Dias, Advogada, formada em Mediação de Conflitos e Justiça Restaurativa; - Petronella Maria Boonen, Doutora e Mestre em Sociologia da Educação, com tese em Justiça Restaurativa; - Raffaella da Porciuncula Pallamolla, Professora da UnisalleCanoas e Vice-Presidente da Comissão Especial de Mediação e Práticas Restaurativas da OAB/RS. - Catarina Lima, Juíza do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios; - Júlio Cesar Rodrigues de Melo, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

Segundo justificativa que segue junto à proposta de regulamentação, ela se orienta a partir de uma perspectiva político-criminal minimalista. Ou seja, aposta na “não utilização da ação penal a serviço de interesses privados, mesmo quando lastreados na motivação particular da vítima, ratificando a imposição penal como fruto, exclusivamente, do interesse público”.

A proposição aposta também na diminuição da utilização da pena privativa de liberdade, oferecendo medidas substitutivas ao cárcere enquanto pena - e alternativas ao próprio sistema penal, tendo como destaque a composição dos danos. A proposta não se limita a infrações de menor potencial ofensivo, mas às demais infrações penais, “figurando causa de diminuição de pena em até a metade ou ainda de substituição da privação de liberdade por pena restritiva de direitos”.

Diferente do argumento do relator do Projeto de Lei nº 7.006/06, que julgava não haver respaldo para prosperar a proposta, o autor do Projeto de Lei nº 2.976/19 entendeu haver sim “ambiência jurídica” e necessidade social “para a positivação de normas que reconheçam a autonomia da justiça restaurativa como via alternativa e autônoma na solução de conflitos”. O objetivo final vai, inclusive, ao encontro à “política minimalista e garantista que orienta a reforma processual penal” com a qual debate o Congresso Nacional atualmente.

Veremos como se comportam os parlamentares diante da proposta quando começar efetivamente a tramitar, lembrando que o PL foi apresentado no final de 2019 e imediatamente apensado ao Projeto de Lei nº 9.054/2017. Este, por sua vez, já tramitou no SF sob o nº 513/2013, com a seguinte ementa: “Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei de Crimes Hediondos), o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), a Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, e a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.”

Considerando a complexidade do PL nº 9.054/2017 e a média de tempo de tramitação e conclusão da apreciação de matérias no Congresso Nacional, não há muita esperança de que a apreciação da proposta de regulamentação da JR, nesses termos, seja concluída na presente Legislatura.¹⁶³

¹⁶³ Legislatura é o período que compreende as 4 (quatro) sessões legislativas dos mandatos parlamentares. No caso, trata-se da 56ª Legislatura (2019-2022).

4.6 Outras normas

Apesar de não termos leis específicas, em que a JR seja efetivamente assumida e incorporada, não se pode negar que outras formas de tratamento de conflitos já vêm sendo usadas e tratadas no país, em sintonia com as práticas restaurativas.

O Decreto nº 7.037, de 2009, que aprovou o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), tem o Eixo Orientador IV, relativo a Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência, que propõe como diretriz

profunda reforma da Lei de Execução Penal que introduza garantias fundamentais e novos regramentos para superar as práticas abusivas, hoje comuns. E trata as penas privativas de liberdade como última alternativa, propondo a redução da demanda por encarceramento e estimulando novas formas de tratamento dos conflitos, como as sugeridas pelo mecanismo da Justiça Restaurativa.

A Lei nº 12.594, de 2012, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratiquem ato infracional, inclui a determinação de que a execução das medidas socioeducativas deve ser regida pela prioridade de práticas ou medidas que sejam restaurativas e, desse modo, sempre que possível, atendam às necessidades das vítimas.

Ademais, a Lei nº 13.105, de 2015, o Novo Código de Processo Civil, expressamente adota práticas consensuais de resolução de conflitos, dando ênfase à mediação com relação às questões inseridas no âmbito privado.

A Lei nº 13.140, de 2015, dispõe sobre a mediação entre particulares como meio legítimo de solução de controvérsias, mas também sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

A prática da mediação, portanto, já foi incorporada pelo sistema de justiça nacional e acontece em um contexto horizontal de participação, a saber, no qual todos atuam conscientes das próprias responsabilidades e no qual não há um direcionamento hierárquico, sendo a solução construída de forma conjunta.

4.7 Ações do CNJ

O CNJ, por meio da Portaria CNJ 91/2016 instituiu o Comitê da Justiça Restaurativa, que assumiu o papel de desenvolver a prática como diretriz estratégica da gestão da Presidência do CNJ para o biênio 2015-2016. Em 2018, com a edição da Portaria CNJ nº 137/2018, são

realizadas modificações estruturais no normativo que instituiu o Comitê Gestor. Em 2020, é realizada uma atualização na composição do Comitê, por meio da Portaria nº 42/2020, que teve a última alteração realizada por meio da Portaria nº 154/2022.

Em setembro de 2018, o Conselho Nacional de Justiça aprova a Resolução CNJ 253/2018, para definir uma política institucional do Poder Judiciário de atenção e apoio às vítimas de crimes e atos infracionais. Em dezembro de 2020, a juíza federal Adriana Alves dos Santos Cruz apresentou proposta de alteração da Resolução 253 ao Observatório dos Direitos Humanos do Poder Judiciário¹⁶⁴, cujo conteúdo foi incorporado por meio da Resolução nº 386, de 09/04/2021:

Sugere-se ao Conselho Nacional de Justiça que lance um projeto para implantação do Plano Nacional de Atenção à Vítima, ao abrigo da Resolução 253/2018, por meio das seguintes medidas, sem prejuízo de outras a serem consideradas:

- 1) Criação do Centro de Atenção à Vítima, a ser instalado nos principais Foros dos Tribunais brasileiros, com o objetivo de tornar visível, acessível, concreto e efetivo o que dispõem os artigos 2º e 3º da Resolução 253/2018;
- 2) Orientação para formação de magistrados e servidores para o tratamento de vítimas no âmbito do sistema de justiça, com especial atenção a violências tradicionalmente desconsideradas, tais como racismo, violência sexual, trans/homofobia, praticados por agentes públicos ou privados;
- 3) Inclusão do item capacitação no tratamento de vítimas no regramento do Prêmio CNJ de Qualidade de forma a incentivar a efetivação pelos Tribunais;
- 4) Organização em campo específico da página do CNJ e reenvio aos Tribunais, para divulgação entre todos os magistrados(as) e servidores(as) das diversas Resoluções e iniciativas do CNJ relacionadas à matéria, com eventual elaboração de guia;
- 5) Atenção aos jovens e mulheres negras, com fortalecimento de ações ao abrigo da Resolução 211/2016 (SIC¹⁶⁵) deste CNJ, com a indicação específica de que seja aberto canal de interlocução, não só, mas especialmente com os movimentos de mães de vítimas de homicídio (praticados por agentes públicos ou privados) que esperam uma resposta do Poder Judiciário pela perda de seus filhos e filhas.

Em 2019, por intermédio do Comitê Gestor, o CNJ realizou dois seminários sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa e, em 31 de dezembro de 2019, editou a Resolução nº

¹⁶⁴ Grupo de Trabalho instituído por meio da Portaria-CNJ nº 190 de 17/09/2020.

¹⁶⁵ Provavelmente, trata-se de erro na indicação de norma. A Resolução referida deve ser a de nº 221/2016, que “institui princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do Conselho Nacional de Justiça”. Em seu artigo primeiro afirma: “**Art. 1º** Instituir, na forma desta Resolução, princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do Conselho Nacional de Justiça. **Parágrafo único.** A gestão participativa e democrática constitui-se em método que enseja a magistrados, servidores e, quando oportuno, jurisdicionados a possibilidade de participar do processo decisório por meio de mecanismos participativos que permitam a expressão de opiniões plurais e a visão dos diversos segmentos e instâncias, no contexto do Poder Judiciário.”

300 para alterar a Política Nacional e estabelecer prazos para que os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais organizem a implantação da Justiça Restaurativa.

Também foi criado o Fórum Nacional de Justiça Restaurativa, composto pelos membros do Comitê Gestor do CNJ e dos coordenadores dos órgãos centrais de macrogestão e coordenação nos tribunais. A pretensão é que seja realizado pelo menos um encontro anual, para discutir temas pertinentes à Justiça Restaurativa e sugerir ações ao Comitê Gestor do CNJ.

O CNJ e o PNUD, com o apoio do Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), formatam e dão início ao Programa Fazendo Justiça.

No final de 2019, por meio de edital, o Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo (CDHEP) foi selecionado para atuar, ao longo de 2020, como entidade parceira responsável pela implantação e execução do Projeto Rede Justiça Restaurativa.

Entre outras coisas, o projeto previa a estruturação e/ou fortalecimento de Núcleos de Justiça Restaurativa em 10 tribunais do país (Tribunais de Justiça de Acre, Alagoas, Amapá, Ceará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima e Rondônia e o Tribunal Regional Federal da 3ª Região - Mato Grosso do Sul e São Paulo).

Por fim, ainda em 2019, o Comitê Gestor de Justiça Restaurativa, por meio do CDHEP, realizou o Mapeamento dos Programas de Justiça Restaurativa existentes até aquele momento no país, resultando o seguinte quadro¹⁶⁶:

17 tribunais afirmaram ter **programas**¹⁶⁷ de JR. O TJ de Santa Catarina declarou possuir quatro programas, os demais possuem apenas um.

7 tribunais indicaram possuir iniciativas em práticas restaurativas a nível de **projeto**.

4 tribunais afirmaram possuir apenas uma **ação** em Justiça Restaurativa cada.

3 tribunais declararam não possuir nenhum tipo de iniciativa em Justiça Restaurativa.

¹⁶⁶ Foram pesquisados 32 tribunais, todos da Justiça Comum, seja Estadual ou Federal, sendo 27 tribunais de Justiça e 5 tribunais Regionais Federais. O Tribunal de Justiça do Acre ficou de fora do mapa pois não respondeu aos questionários submetidos.

¹⁶⁷ “Para fins deste mapeamento, define-se “programa” como o conjunto de projetos e ações planejados e coordenados para o alcance de propósitos amplos. Projeto, por sua vez, é o planejamento de atividades para desenvolvimento de um objeto. E, por fim, “ação” é entendida como a sequência de tarefas para a realização de objetivos específicos.” (BRASIL, 2019, p. 9)

Tabela 3 - Programas, projetos e ações de Justiça Restaurativa nos tribunais

TRIBUNAIS	PROGRAMA	PROJETO	AÇÃO	TOTAL
TJAL	0	1	0	1
TJAM	0	1	0	1
TJAP	1	0	0	1
TJBA	1	0	0	1
TJCE	0	1	0	1
TJDFT	1	0	0	1
TJES	1	0	0	1
TJGO	0	5	1	6
TJMA	0	0	1	1
TJMG	0	1	0	1
TJMS	1	0	0	1
TJMT	1	0	0	1
TJPA	1	0	0	1
TJPB	0	0	1	1
TJPE	1	0	0	1
TJPI	1	1	0	2
TJPR	1	0	0	1
TJRJ	0	1	0	1
TJRN	1	0	0	1
TJRO	0	0	1	1
TJSC	4	0	0	4
TJSE	0	5	0	5
TJSP	1	0	0	1
TJTO	1	1	0	2
TJRS	1	0	0	1
TRF-1ª	1	0	0	1
TRF-3ª	0	0	1	1
TRF-4ª	1	1	1	3
TOTAL	20	18	6	44

Das iniciativas, 36 estão regulamentadas por algum tipo de norma. 14 por resolução, 7 por portaria, 11 por instrumentos legais diversos e em 4 a regulamentação se dá por meio do planejamento estratégico. O Distrito Federal, a essa altura, já contava com quase uma década e meia de iniciativas em JR, embora a institucionalização, via TJDFT, não tenha percorrido um caminho único e fácil como veremos a seguir.

5 INSTITUCIONALIZAÇÃO E DESAFIOS DA JUSTIÇA RESTAURATIVA NO DISTRITO FEDERAL

Embora a implementação de mecanismos de Justiça Restaurativa possa ser promovida por medidas de cima para baixo (...) uma característica principal da Justiça Restaurativa é a participação voluntária das partes¹⁶⁸.

(ROHNE; ARSOVSKA; AERTSEN, 2008, p. 19)

Vimos que o que alguns denominam "Justiça Restaurativa Judicial" aparece no país nas primeiras décadas do século 21, e foi oficialmente traduzida pelo Poder Judiciário, a partir do ano de 2005¹⁶⁹, iniciando com a implantação de projetos pilotos, dentre eles o Distrito Federal, além de São Paulo e Rio Grande do Sul, e posteriormente com a institucionalização e expansão, por meio de Resoluções do Conselho Nacional de Justiça.¹⁷⁰

O Programa de Justiça Restaurativa do TJDF, portanto, antecipou-se à Resolução CNJ 125/2010, que estimula a criação de programas de mediação penal ou qualquer outro processo restaurativo, bem como à Resolução CNJ 225/2016, que contém as diretrizes para implementação e difusão da prática da Justiça Restaurativa no Poder Judiciário.

O Projeto-Piloto foi desenvolvido nos Juizados Especiais de Competência Geral do Fórum do Núcleo Bandeirante, para a aplicação em processos criminais referentes às infrações de menor potencial ofensivo, passíveis de composição civil e transação penal, previstas na Lei n° 9.099/95.

Assim como nos casos do Rio Grande do Sul e de São Paulo, o Distrito Federal também contava com experiências anteriores, ou já se antecipava para executar projetos de JR, com sua história iniciando em 2004, quando foi instituída uma comissão¹⁷¹ para “o estudo da adaptabilidade da Justiça Restaurativa à Justiça do Distrito Federal e o desenvolvimento de

¹⁶⁸ “although the implementation of Restorative Justice mechanisms can be promoted by top-down measures (...) a main characteristic of Restorative Justice is the voluntary participation of the parties.”

¹⁶⁹ Lembrando que foi iniciativa da recém criada Secretaria da Reforma do Judiciário, do Ministério da Justiça, que firmou parceria com o PNUD/ONU, em 2003, que redundou no projeto “Promovendo Práticas Restaurativas no Sistema de Justiça Brasileiro” (SLAKMON; DE VITTO; GOMES PINTO, 2005), que era composto por três projetos pilotos sobre Justiça Restaurativa no Brasil, no âmbito do Judiciário ou sob sua coordenação, sendo o TJDF um dos que responsáveis pelo projeto no Núcleo Bandeirante (DF), denominado simplesmente Justiça Restaurativa, que foi criado em 2006 e aplicado no Juizado Especial Criminal, para os crimes de menor potencial ofensivo.

¹⁷⁰ <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/722e01ef1ce422f00e726fbbee709398.pdf> p. 113.

¹⁷¹ Portaria Conjunta n° 15 do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

ações para implantação de um projeto-piloto na comunidade do Núcleo Bandeirante” (DISTRITO FEDERAL, 2004).

No Distrito Federal, para maior precisão, é importante ressaltar a já citada experiência de 1999, denominada Programa Justiça Comunitária¹⁷², que marca uma prática que podemos caracterizar como próxima do espírito restaurativo, embora não tenha sido inspirado pelo movimento.

A experiência foi realizada pelo Juizado Especial Cível Itinerante do TJDFT que levou seus servidores para comunidades periféricas visando a promover o acesso à Justiça.

Dito isso, também é importante ressaltar que, diferente dos outros dois projetos-pilotos, em Brasília, as práticas restaurativas foram concentradas em adultos, por meio da mediação vítima-ofensor.¹⁷³ Ademais, a aplicação seria realizada na fase processual¹⁷⁴, proveniente dos próprios sistemas penal e infracional, prioritariamente nos Juizados Especiais Criminais, mas também nas Varas Criminais e nas Varas da Infância e Juventude.

5.1 Os caminhos da institucionalização da Justiça Restaurativa no TJDFT

Em 5 de maio de 2009, o TJDFT aprova a Resolução nº 5, que dispunha sobre a estrutura organizacional da Secretaria do Tribunal, na qual se agregou o Sistema Múltiplas Portas de Acesso à Justiça¹⁷⁵, integrado entre outros pelo Serviço de Apoio ao Programa Justiça Restaurativa.

O programa de Justiça Restaurativa contava com apenas 1 (um) Centro Judiciário de Solução de Conflitos e de Cidadania do Programa Justiça Restaurativa (CEJUST), que, por sua vez, segundo o artigo 285 da Resolução TJDFT 13/12, era ligado ao Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPECON), órgão da Segunda Vice-Presidência da Corte.

No final de 2017, o programa foi reformulado. Assim, por meio da Portaria Conjunta TJDFT 81, de 28 de setembro de 2017, foi criado um núcleo específico para implementação da

¹⁷² Nos detivemos sobre essa experiência, com um pouco mais de detalhes, no capítulo 4, item 4.1.2.

¹⁷³ ACHUTTI; PALLAMOLLA, 2012; ORSINI; LARA, 2013.

¹⁷⁴ No entanto, sabemos da possibilidade dessa aplicação também na fase pré-processual, das comunidades, famílias, escolas, além da pós-processual que envolve presos e internados.

¹⁷⁵ No TJDFT, a Segunda-Vice Presidência agrega um conjunto de órgãos que fazem a gestão de programas específicos: Central Judicial do Idoso; Conciliação e Mediação; Justiça Restaurativa; Justiça Comunitária; Meu condomínio legal; e Violência Contra Mulher. Cf.: <https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania>

política de Justiça Restaurativa no TJDF, o Núcleo Permanente de Justiça Restaurativa (NUJURES), vinculado, também, à Segunda Vice-Presidência. Ao NUJURES, foram vinculados, por sua vez, quatro Centros: 1) Centro Judiciário de Justiça Restaurativa do Gama e de Santa Maria (CEJURES-GAM-SMA¹⁷⁶); 2) Centro Judiciário de Justiça Restaurativa do Núcleo Bandeirante (CEJURES-NUB); 3) Centro Judiciário de Justiça Restaurativa de Planaltina (CEJURES-PLA); e 3) Centro Judiciário de Justiça Restaurativa de Taguatinga (CEJURES-TAG¹⁷⁷).

No ano de 2019, publicaram-se as Portarias Conjuntas nº 6 e nº 7, ambas de 22 de janeiro de 2019. A primeira disciplina a política judiciária de Justiça Restaurativa do TJDF, e a segunda institui o Código de Ética de facilitadores e de supervisores judiciais em Justiça Restaurativa no âmbito dos processos oriundos do TJDF.

Com a edição da Portaria GSVP 29 de 16/09/2020, tornou-se possível o atendimento das facilitações restaurativas processuais e pré-processuais pelos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), existentes nos fóruns que ainda não tinham sido contemplados com Centros Judiciário de Justiça Restaurativa (CEJURES).

Também em 2020, foi publicada a Portaria GPR 732 de 21/04/2020¹⁷⁸, que atualizou a estrutura organizacional e as competências de unidades administrativas do TJDF, inclusive a NUJURES, que é responsável pelo planejamento e pela implementação da Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário do Distrito Federal¹⁷⁹.

Em 2021, a Portaria Conjunta nº 12, de 24 de fevereiro, foi editada para disciplinar a política judiciária de Justiça Restaurativa do TJDF, revogando-se a Portaria Conjunta nº 6. A justificativa apoiava-se na avaliação de um cenário de plena expansão da JR, o que implica um esforço para atualizar as normas internas e padronizar fluxos, procedimentos, técnicas e metodologias vinculadas à política judiciária da Justiça Restaurativa no âmbito do TJDF.

Por fim, ainda em 2021, foi publicada a Portaria nº 87, de 25 agosto de 2021, que criou o Núcleo Virtual de Justiça Restaurativa (NUVIJURES), composto por três novos Centros Judiciários de Justiça Restaurativa (CEJURES) a ele vinculados. Assim, os CEJURES

¹⁷⁶ Em 2018, fica criado o Centro Judiciário de Justiça Restaurativa de Santa Maria (CEJURES-SMA), após desvinculação do Centro Judiciário de Justiça Restaurativa do Gama (CEJURES-GAM).

¹⁷⁷ O CEJURES-TAG, embora previsto desde a Portaria Conjunta nº 81/2017, só teve os atendimentos restaurativos viabilizados por meio da Portaria GSVP nº 29 de 16/09/2020. Assim, foi criado o CEJUSC Híbrido de Taguatinga, e ao mesmo tempo foi ampliado o atendimento na cidade satélite da Ceilândia, por meio do CEJUSC-CEI.

¹⁷⁸ Cf. artigos 310, 310-A e 311

¹⁷⁹ Em conformidade com a Resolução nº 225 de 31 de maio de 2016 do CNJ.

anteriores foram migrados para as três novas unidades: 1° CEJURES, 2° CEJURES e 3° CEJURES.

A despeito do nome, o novo Núcleo subordina-se ao NUJURES, e sua criação teve o propósito explícito de expandir o suporte para processos criminais oriundos dos Juizados Especiais Criminais de todas as circunscrições judiciárias do Distrito Federal, até então, limitados a Santa Maria, Núcleo Bandeirante, Planaltina, Gama, Taguatinga e Ceilândia. Assim, a estrutura assimétrica, limitada e preexistente, dá lugar a uma nova e mais abrangente, que marca a institucionalização, de fato, da JR no TJDF.

5.2 Processos e fluxos na JR no TJDF

A partir da nova estruturação, os casos são encaminhados pelos Juizados Especiais Criminais ou, eventualmente, pelas Varas Criminais, por meio dos magistrados responsáveis¹⁸⁰ ao Núcleo Virtual de Justiça Restaurativa (NUVIJURES), via processo judicial eletrônico (PJe). É essa unidade administrativa que realiza o primeiro contato com as partes¹⁸¹, momento em que lhes é explicado o que é JR, seus benefícios e princípios. Caso as partes manifestem vontade de participar, agenda-se a sessão restaurativa, designada para um dos três Centros Judiciários de Justiça Restaurativa (CEJURES). Essa fase preliminar tem como objetivo convidar e preparar os envolvidos para o encontro restaurativo com a equipe técnica.

Ressalte-se que cabe ao magistrado, após a distribuição do procedimento criminal, recebido da polícia ou por uma das partes envolvidas, identificar a possibilidade de submissão do caso a tratamento restaurativo (JR), com ou sem pedido do MPDF.

A sessão restaurativa realizada no Centro, seja presencialmente, seja de forma virtual¹⁸², por escolha das partes, é conduzida por um dos facilitadores habilitados pelo Tribunal, nos termos do Capítulo III, da Portaria Conjunta n° 12 do TJDF. Ressalta-se que o reconhecimento para atuação desses facilitadores-servidores, nos moldes da Resolução n° 225 do CNJ, é feito

¹⁸⁰ Pelo juizado criminal em cada circunscrição.

¹⁸¹ Esse contato é realizado via telefone (ligação e *whatsapp*). Caso não seja possível encontrar as partes por esse meio, o processo é devolvido para que o cartório busque outros meios ou dê prosseguimento sem a sessão restaurativa.

¹⁸² Regra estabelecida pelo TJDF após a Pandemia COVID-19, por meio da Plataforma *Teams* ou, excepcionalmente, pelo aplicativo do *Whatsapp*.

por meio de Portaria da Segunda Vice-Presidência, que os nomeia para o Quadro Geral de Facilitadores do Tribunal. A primeira Portaria foi publicada em 5 de agosto de 2021¹⁸³.

O encontro inicia-se com a explicação, novamente, do procedimento, que pode contar com a presença dos respectivos advogados, familiares dos envolvidos e membros da comunidade. Em seguida, é dada a palavra para a vítima explicar o que teria motivado a ação, as consequências que sofreu e os sentimentos gerados. Após, é questionada sobre o interesse de realizar o encontro com o ofensor para viabilizar o diálogo sobre o ocorrido, a conscientização do impacto do crime, a reparação dos danos sofridos (psicológicos, emocionais, morais e materiais), o suprimento das necessidades decorrentes do ilícito, bem como a mudança de comportamento.

No entanto, independente do aceite para o encontro conjunto, os facilitadores fazem a sessão com o ofensor em seguida, para explicar o que já foi realizado e o objetivo da sessão, respeitada a confidencialidade. Caso seja verificada a possibilidade de encontro entre os envolvidos, este sim com o aceite da vítima, e com análise voltada para a ausência de revitimização, será feita a terceira sessão, mas em conjunto.

Após o encontro, três resultados podem ocorrer: a remarcação da sessão em razão de pedido das partes, a desistência da continuidade da ação pela vítima, a confecção de ata com termo restaurativo frutífero ou infrutífero. Em todos os casos, o processo é devolvido ao órgão de origem para que seja dado prosseguimento.

Anota-se que os termos restaurativos podem tratar de outros aspectos que não apenas o da composição civil, materializada simplesmente em efeitos patrimoniais. Podem também envolver outras questões que levem a satisfação das partes, como um pedido de desculpa formal ou mesmo combinados de boa convivência entre os envolvidos.

Aqui, diferente do que acontece na área cível, em que se uma das partes não comparecer, não viabilizará a realização da audiência, existe a possibilidade de a sessão restaurativa ser feita apenas com a vítima, se o suposto ofensor não comparecer. Isso porque o foco é trazer compreensão do fato, além de possibilitar que a vítima seja escutada e reflita sobre os efeitos do ato. Ademais, a depender do desejo dela, mesmo sem a presença da outra parte, o processo pode ser finalizado.

¹⁸³ Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/portarias-gsvp/2021/portaria-gsvp-26-de-05-08-2021>. Acesso em 05 de setembro de 2021

Importante dizer que na grande maioria das vezes em que há acordo entre as partes são casos de crimes de pequeno potencial ofensivo, e ao retornar o processo para o cartório do Juizado Especial Criminal de origem, o magistrado aplica o artigo 74 da Lei n° 9.099 de 1995, e promove o arquivamento, após homologação por meio de sentença irrecorrível¹⁸⁴.

Já nos casos mais graves, enviados ao NUVIJURES em grau de exceção¹⁸⁵, o acordo não impede o cumprimento da pena tradicional, e o termo restaurativo trabalha só com os demais efeitos do ato lesivo. A depender do juiz, o acordo vira instrumento que pode ser utilizado na valoração da pena, no momento da individualização da pena.

Após o retorno dos autos, e considerando-se que o foco da JR é a responsabilização do ofensor e o empoderamento da vítima, muitas vezes o resultado do trabalho desenvolvido nas sessões restaurativas não comporta somente uma aferição numérica tradicional utilizada em conciliações e mediações, tais como a quantidade de acordos e desistências, com dados de respostas objetivas, inserindo-se mais adequadamente em critérios subjetivos como bem-estar e afeto.

Neste cenário, a pesquisa de satisfação é utilizada para aferição da qualidade do serviço prestado e os impactos que o trabalho sofreu na vida dessas pessoas, motivo pelo qual é enviado um *link* para cada parte participante após a sessão para que possam preencher a pesquisa sobre o atendimento e compreensão da prática.

No entanto, apesar das práticas restaurativas poderem ser aplicadas em qualquer fase do processo criminal (e até mesmo na área cível), em razão da estrutura existente no TJDF, não retornam ao NUVIJURES em outro momento para trabalhar nova tentativa de acordo, ou de entendimento sobre o fato e reparação de danos efetiva.

5.2.1 Pesquisa de Satisfação do Usuário (PSU)

A JR convida para encontros juridicamente protegidos, abertos à expressão da humanidade de cada um, ao reconhecimento mútuo, à compreensão da complexidade das causas subjacentes a qualquer conflito. A intenção expressa pela organização seria a de incentivar a

¹⁸⁴ Os casos de infrações cometidas por crianças e adolescentes, os processos restaurativos são feitos diretamente na vara de origem (não são encaminhados para o Núcleo de Justiça Restaurativa) e há outras possibilidades na Lei específica, a exemplo da remissão.

¹⁸⁵ Devido ao quadro reduzido de vagas para facilitadores, os crimes de maior potencial ofensivo são atendidos apenas quando há pedido expresso do Ministério Público, proveniente de qualquer Juízo Criminal do TJDF. Mesmo os crimes de menor potencial ofensivo têm limitações de envio pelo mesmo motivo.

cooperação voluntária, a construção de consensos capazes de promover empatia e autorresponsabilidade de ofensores, reparar os danos sofridos pelas vítimas e comunidades e ativar a cidadania, abrindo espaços concretos de participação e corresponsabilização. Dessa forma, no espírito restaurativo, apoia-se na ideia de que cada infração ou conflito sirva como oportunidade de aprendizagem e ajude a revelar as subjacentes desigualdades sociais, e toda sorte de violências estruturais comuns às sociedades modernas.

A PSU, portanto, para além da objetividade, se baseia no artigo 3º da Portaria Conjunta TJDFT 12/2021:

Art. 3º Os parâmetros para a avaliação, o monitoramento e a coleta de dados estatísticos das iniciativas de Justiça Restaurativa do TJDFT serão pautados pelos seguintes indicadores:

I - recuperação da vítima: superação dos traumas, suprimento das necessidades originadas do crime e reparação dos danos sofridos em razão do crime, contribuindo para o empoderamento da vítima;

II - responsabilização do ofensor pelo crime cometido: conscientização, reconhecimento, assunção de autoria, reparação dos danos causados, suprimento das necessidades que levaram ao crime e assunção de compromissos futuros vinculados às causas do crime, contribuindo para a reintegração do ofensor;

III - oportunidade de diálogo entre vítima e ofensor (expressar, falar, ouvir, reconhecer, assumir e responder a perguntas);

IV - envolvimento das comunidades de referência da vítima e do ofensor afetadas pelo crime.

É dessa forma, repita-se, que pode ser verificado o impacto que as ações - tanto dos próprios facilitadores quanto dos possíveis ofensores - teriam sobre os participantes¹⁸⁶. A despeito disso, os dados repassados ao CNJ, por força do demandado pelo próprio Conselho, se resumem às sessões restaurativas designadas, sessões restaurativas realizadas, acordos e pessoas atendidas. No entanto, as respostas recebidas pelos Centros, não são devidamente tratadas, até pela pouca quantidade de respondentes, e não são capazes de orientar o ciclo dessa política judiciária.

5.3 Papel dos magistrados

O procedimento criminal é iniciado na Polícia Civil ou por Queixa-Crime¹⁸⁷, por meio de Termo Circunstanciado ou Inquérito Policial, e o representante do Querelante ou a Delegacia

¹⁸⁶ Cf. Anexo I, Formulário para Pesquisa de Satisfação ao Usuário.

¹⁸⁷ Em casos de ação penal privada.

faz remessa eletrônica¹⁸⁸ para o Tribunal que classifica, distribui o procedimento por sorteio a um dos Juizados Especiais Criminais e encaminha diretamente para o Ministério Público (MP). Na oportunidade, o órgão avalia o processo e requer a designação de audiência de conciliação, na forma do artigo 72 da Lei n° 9.099/95, com a intimação dos envolvidos. Alguns poucos membros do Ministério Público pleiteiam primeiramente pela sessão restaurativa.

No entanto, independente do pedido específico do *parquet*, como indicamos mais acima, o magistrado pode encaminhar os autos para o NUVIJURES realizar as práticas de justiça restaurativa. Então, os Juizados Especiais Criminais (por meio dos juízes) remetem os processos. Ou seja, há discricionariedade na decisão do encaminhamento por parte dos magistrados, embora também o MP possa indicar a submissão do caso à JR. Importa ressaltar, mais uma vez, que o juiz tem o poder de definir se cabe ou não aplicação da JR.

Uma questão fundamental se coloca. Há uma política jurisdicional de JR, mas a seleção do caso para sua incidência cabe exclusivamente ao magistrado. Deparamo-nos com um problema clássico na avaliação da implementação de políticas públicas, que Michael Lipsky (2019) denominou de burocracia do nível de rua. Para o autor britânico, os burocratas em nível de rua seriam verdadeiros fazedores de políticas públicas, em contraste com os executores de tais políticas.

Ele explica que tais atores, os burocratas de nível de rua, atuam transformando políticas abrangentes (em muitos casos, ambíguas e contraditórias) em ações práticas, principalmente em contextos com situações imprevisíveis e recursos escassos. Tal trabalho, que o autor considera altamente criativo, imprevisível e potencialmente incontrolável, possibilitaria um grau de discricionariedade na atuação, para a tomada de decisão. Desse modo, em nosso caso concreto, podemos dizer que não só a implementação da política pública, caso a caso, depende da própria leitura do juiz sobre a possibilidade de realização de práticas restaurativas no caso, mas sua atuação efetivamente é que define a política.

Complicando o quadro, é importante ressaltar que não há qualquer obrigação para que os magistrados realizem capacitação específica sobre JR e sobre procedimentos e práticas adotadas no TJDF. Por esse motivo, não se tem notícias de que algum membro do tribunal tenha realizado integralmente os treinamentos e capacitações oferecidos pelo próprio órgão.

¹⁸⁸ Resolução TJDF 5/2020. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/resolucoes-do-pleno/2022/resolucao-5-de-05-04-2022>. Acesso em 08.06.22

De fato, inclusive por falta de compreensão do sentido da JR, a maioria dos juízes utiliza o regramento da conciliação, com intimação e resultados previstos em Lei. De outro lado, os facilitadores restaurativos fazem o convite às partes (e não intimação) para participar das sessões, na forma da Resolução CNJ 225 (e não da Lei n° 9.099/95).

Importante destacar que embora esteja prevista a formação continuada para os membros do Judiciário para fins de vitaliciedade, e que se espere a participação em cursos de aperfeiçoamento para fins de promoção, não temos notícia da inclusão da JR como conteúdo de cursos oferecidos pelas escolas de formação, de forma que a própria Política Nacional de Justiça Restaurativa, os fundamentos da JR e suas técnicas estão ausentes dos programas e componentes curriculares.

5.4 O facilitador

A JR praticada no TJDFT conta com facilitadores restaurativos, devidamente capacitados. São eles que realizam as sessões restaurativas. Não são juízes. Diferente do processo tradicional, em que o magistrado decide, esse poder é transferido para os envolvidos, com a ajuda do facilitador (até por isso, espera-se que o grau de satisfação com a resolução do conflito seja bem maior).

A exigência do TJDFT é que o facilitador seja formado em qualquer curso superior e tenha feito o curso de formação, específico para atuação na JR, oferecidos pelo NUJURES, em conjunto com a Escola de Formação Judiciária do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (EjuDFT). O curso de capacitação deve atender ao conteúdo programático, com número de exercícios simulados, carga horária mínima e estágio supervisionado¹⁸⁹, além de ser ministrado por instrutor devidamente habilitado pelo CNJ.

Uma vez preenchidos os requisitos do artigo 15 da Portaria TJDFT 12/2021, os facilitadores são cadastrados do Quadro Geral de Facilitadores do Tribunal, nomeados por Portaria própria, para exercer as atribuições durante o prazo mínimo de 1 (um) ano.

Art. 15. São requisitos para a habilitação de facilitador em Justiça Restaurativa:

I - apresentar certificado de conclusão de curso de nível superior reconhecido pelo Ministério da Educação;

II - possuir certificado de conclusão de curso de capacitação de facilitador em Justiça Restaurativa, ministrado ou reconhecido pelo TJDFT;

¹⁸⁹ Art. 14 da Portaria Conjunta TJDFT 12/2021.

- III - não ter sido condenado criminalmente por decisão transitada julgado;
- IV - não ser parte em processo em andamento no juízo no qual pretenda exercer a função.

Para balizar as atribuições, em conjunto com os artigos 16 e 17 da mesma Portaria, existe a Portaria Conjunta TJDFT 7/2019, que institui o Código de Ética dos facilitadores, supervisores e instrutores em JR. Depreende-se dessas normas que o facilitador não pode fazer do encontro um lugar para expor as suas ideias ou dizer o que deve ser feito porque é momento do outro retomar o protagonismo da própria vida.

5.5 Outros projetos

A Justiça Restaurativa, como já apresentado, está presente no Distrito Federal desde 1999, e oficialmente, no TJDFT, desde 2004. Há outros projetos de JR, ou práticas que se identificam como restaurativas, também promovidos por órgãos componentes do sistema de justiça nessa unidade da federação. É importante pontuá-las, pois são contrapontos ao Programa institucionalizado no tribunal, coordenado diretamente pela alta administração, para indicar outras possibilidades e, ao mesmo tempo, possíveis problemas de gestão e pontos de conflitos na implantação de uma política unificada.

5.5.1 Projeto Práticas Multidisciplinares de Administração de Conflitos

Em 2006, projeto de iniciativa da Promotoria de Justiça do Gama/DF, denominado Práticas Multidisciplinares de Administração de Conflitos, foi proposto e executado por promotores que atuavam no 1º e 2º Juizados Especiais Criminais do Gama e por profissionais do Setor de Medidas Alternativas (SEMA) da Promotoria de Justiça, na cidade satélite do Gama.

Atendendo crimes de menor potencial ofensivo e crimes de violência doméstica, o SEMA considerava que tais crimes contavam com uma vinculação a conflitos interpessoais e exigiam intervenções tais que o sistema de justiça posto não parecia capaz de oferecer (SPAGNA, 2012).

Segundo as representações dos profissionais da Promotoria do Gama, esses conflitos não eram atendidos pela Justiça Tradicional (nos Juizados Especiais) com o devido reconhecimento e a solução oferecida a esses conflitos não se mostrava capaz de impedir seu desdobramento em novos eventos de violência e/ou crimes. Também havia a percepção de que muitos dos processos encaminhados para o SEMA resultavam de ocorrências policiais sucessivas em torno de um mesmo conflito, que passava pelos Juizados Especiais sem

que fossem trabalhadas as raízes da conflitualidade. Dessa forma, retornavam ao Judiciário sob a forma de crimes diferentes, mas envolvendo as mesmas partes, interações e contextos. (idem, p. 85)

Influenciados pelo projeto JR do Juizado Especial Criminal do Núcleo Bandeirante, a promotoria de Justiça do Gama adota práticas de JR em seu trabalho para tratar casos de violência doméstica e propiciar mediação de conflitos interpessoais.

Foram criadas duas frentes de trabalho, uma dedicada à mediação de conflitos interpessoais e outra dedicada ao empoderamento das mulheres vítimas de violência doméstica. A primeira coordenada por um profissional com formação jurídica e a segunda por um profissional com formação em psicologia. Duas frentes que deram origem a duas equipes distintas.

Desde 2009, a equipe do SEMA passou a negociar com o MPDFT, e com juízes dos Juizados Especiais do Gama, o reconhecimento do projeto e, portanto, sua institucionalização. A falta de reconhecimento formal por tanto tempo indica que as formas alternativas de acesso à Justiça carecem de prestígio e confiança, tanto para as partes - aqueles a quem se destinam os atendimentos, quanto para os juízes.

5.5.2 Programa de Práticas Restaurativas e de Gestão de Risco de Reincidência

Como dito anteriormente, são aplicadas práticas restaurativas também na Vara da Infância e da Juventude (VIJ), com a avaliação dos fatores de risco associados à reincidência do adolescente infrator.

O projeto, intitulado Práticas de Justiça Restaurativa e de avaliação de Risco de Reincidência, iniciou nas unidades executoras que atendem adolescentes sentenciados com medidas socioeducativas em meio aberto, em razão da assinatura de Protocolo de Cooperação Interinstitucional para difusão da JR no País, assinado, em 14/8/2014, pelo TJDF e por outras instituições, como o Conselho Nacional de Justiça, Associação dos Magistrados Brasileiros, Fórum Nacional da Justiça Juvenil, Secretaria Nacional dos Direitos Humanos e Associação Brasileira dos Magistrados da Infância e da Juventude. Em 2018, o projeto transformou-se no Programa de Práticas Restaurativas e de Gestão de Risco de Reincidência.

O objetivo, além de difundir valores, metodologias restaurativas e conceitos do modelo de Risco-Necessidade-Responsividade¹⁹⁰, é trazer o ato infracional e suas consequências para reflexão do adolescente, sua família, vítimas e comunidade, de forma mais sistematizada e relacionada a responsabilização pelo ato praticado, nos moldes da Justiça da Infância e da Juventude do Rio Grande do Sul, mas limitado à fase de execução.

Segundo a juíza coordenadora do projeto, Dra. Lavínia Tupy:

Como a execução da medida socioeducativa cabe ao Poder Executivo local, a participação da VEMSE no projeto consiste em contribuir para a qualificação do sistema socioeducativo, capacitando as equipes executoras das unidades de atendimento em meio aberto, para que realizem práticas restaurativas e de avaliação de risco de reincidência com os adolescentes que cumprem medidas de liberdade assistida e de prestação de serviços à comunidade. Para tanto, a magistrada afirmou que será necessário firmar parceria com a Secretaria de Estado de Políticas para Crianças, Adolescentes e Juventude, que já sinalizou positivamente à proposta.¹⁹¹

Interessante notar que na Vara de Execução de Medidas Socioeducativas do DF (VEMSE), os cursos de capacitação para as práticas restaurativas de pré-círculos, círculos familiares e círculos restaurativos com a presença da vítima ou representada, são realizados pela própria equipe da Seção de Assessoramento Técnico da VEMSE, a SEAT¹⁹². Quer dizer, não há, formalmente, obrigação de uniformidade de práticas em relação ao que o NUJURES, que é o órgão de macrogestão da JR no Tribunal, entende. São unidades com estruturas hierárquicas distintas e o relacionamento depende exclusivamente dos gestores respectivos. As práticas têm como base normativa principal o artigo 35, inciso III, da Lei n° 12.594/2012.

5.5.3 Projeto Piloto Justiça Restaurativa nas Escolas

Trata-se de um programa de gestão de conflitos em escolas, proposto pelo CNJ para ser executado em parceria com o Governo do Distrito Federal (GDF), a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF), o MPDFT e o TJDF. As tratativas foram iniciadas por meio do protocolo de intenções entre as instituições, assinado em 26 de maio de 2022, para formalizar o interesse na assinatura de termo de cooperação cujo intuito é “levar

¹⁹⁰ Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/informacoes/infancia-e-juventude/programas-e-projetos/praticas-restaurativas-e-gestao-de-risco-de-reincidencia> Acesso em 10.08.22

¹⁹¹ Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2015/marco/segunda-vice-presidencia-do-tjdft-apoia-projeto-de-justica-restaurativa-na-vemse>. Acesso em 09.08.22

¹⁹² Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/informacoes/infancia-e-juventude/noticias-e-destaques/2018/marco/vemse-df-capacita-voluntarios-para-atuarem-na-justica-restaurativa> Acesso em 10.08.22

esclarecimentos à população, a partir das crianças e da comunidade escolar, sobre a cultura da paz, e nesse contexto, sobre a Justiça Restaurativa, promovendo a difusão dos princípios e das práticas restaurativas como estratégia de solução pacífica de conflitos e de transformação social no contexto escolar”.¹⁹³

Um dos fundamentos utilizados pelo Tribunal para aderência ao protocolo de intenções e respectivo termo de cooperação foi que o projeto contempla o requisito de articulação interinstitucional instituído pela Portaria CNJ 170/2022, que dispõe sobre o Prêmio CNJ de Qualidade de 2022, bem como atende o artigo 29-A da Resolução CNJ 225/2016.

O termo de cooperação está em fase de assinatura e, com a colaboração dos partícipes, pretende capacitar, por meio dos magistrados do Comitê Gestor de Justiça Restaurativa do CNJ e dos juízes do TJDF, professores e corpo diretivo da comunidade escolar do Distrito Federal. O termo acompanha plano de trabalho para introduzir a JR na ambiência escolar do Distrito Federal, com objetivos específicos, público-alvo, alinhamento estratégico e cronograma de execução do projeto, a ser finalizado até novembro do ano de 2022.

O próprio CNJ, por indicação da SEEDF, escolheu as escolas que receberão essas capacitações para o Projeto JR nas escolas. São elas:

1. CED 01 do Guará;
2. CEF 01 de Planaltina;
3. CEF 25 da Ceilândia;
4. CEM 03 da Ceilândia.

É importante ressaltar que o NUJURES iniciou estudo no ano de 2021 para projeto semelhante, em parceria com o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), por intermédio da Secretaria Nacional de Justiça (SENAJUS). O órgão do executivo pretende disponibilizar, via Termo de Execução Descentralizada, a efetivação de créditos para Projeto Justiça Restaurativa nas Escolas. A intenção, inclusive, já foi materializada por meio do PA 13463/2021, em trâmite no TJDF.

Uma Minuta de Termo de Cooperação e Plano de Trabalho, com proposta de contratação de empresa especializada para formação em práticas de justiça restaurativa em escolas, já foi apresentada. O objetivo geral desse projeto paralelo é formar três escolas do Distrito Federal

¹⁹³ Informações retiradas do PA 12700/2022, de acesso público, constante do PA SEI TJDF. Acesso em 10.08.22.

para tratar os conflitos e violências ocorridos na unidade escolar, com intuito pedagógico, que favoreça a reflexão, responsabilização, reparação do dano material, físico, psíquico e relacional.

Ao disseminar as práticas restaurativas no ambiente escolar como método efetivo de resolução de disputas, a parceria estaria também a contribuir para uma educação de cidadania ativa capaz de acolher a diversidade e os conflitos. Assim, não só os professores e funcionários da escola seriam formados, mas também seriam elaborados diretrizes e fluxos para um projeto pedagógico e de regimento escolar com fundamentos restaurativos. Para tanto, o cronograma das atividades estipula sua execução por 2 (dois) anos¹⁹⁴. Também consta do plano a contratação de segunda empresa para divulgação de vídeos informativos e educacionais de sensibilização sobre as práticas restaurativas e os direitos das vítimas na comunidade das escolas públicas do Distrito Federal.

5.5.4 Centro Especializado de Atenção à Vítima (CEAV): a Resolução CNJ 253/2018

A Resolução CNJ 253/2018¹⁹⁵ foi instituída com o objetivo de definir a política institucional do Poder Judiciário de atenção e apoio às vítimas de crimes e atos infracionais. Posteriormente, a norma foi alterada pela Resolução CNJ 386/2021 para dispor sobre os Centros Especializados de Atenção à Vítima. A partir de então, o TJDF, em conjunto com o MPDF, atua para organizar grupo de trabalho interinstitucional para instalação dos Centros Especializados de Atenção às Vítimas¹⁹⁶.

A proposta tem como base o termo de cooperação, assinado em 30 de junho de 2022, entre TJDF, MPDF e a Polícia Civil do Distrito Federal - PCDF, para execução do “Programa Escutando o Cidadão”, atividade idealizada no âmbito do Ministério Público e que incentiva a cultura do diálogo, bem como o empoderamento das vítimas por meio de “implementação de práticas restaurativas com vítimas de delitos e a utilização de dispositivos eletrônicos de mensagens para efetivação de intimações em procedimentos investigatórios e ações penais”¹⁹⁷.

¹⁹⁴O projeto, no entanto, até o momento, final de setembro de 2022, ainda aguarda resolução das tratativas entre as instituições para ajuste relativo às questões orçamentárias e financeiras.

¹⁹⁵ Objeto do Cumprimento de Decisão n° 0000283-18.2021.2.00.0000, distribuído no PJe em 15/01/2021, por meio do qual o CNJ intimou o TJDF a apresentar plano de trabalho em conformidade com a previsão contida no §1° do artigo 2° da Resolução CNJ 253/2018.

¹⁹⁶ Informações retiradas do PA 18683/2021, de acesso público, constante do PA SEI TJDF. Acesso em 10.08.22.

¹⁹⁷ Informações retiradas dos PAs 13497/2020 e 2124/2021, de acesso público, constante do PA SEI TJDF. Acesso em 10.08.22.

Em consequência, o grupo de trabalho foi instituído por meio da Portaria Conjunta – Órgãos 1, de 23 de maio de 2022¹⁹⁸, a fim de se cumprir o prazo de 120 (cento e vinte) dias¹⁹⁹, previsto na publicação do normativo do CNJ, para apresentação de plano de trabalho escalonado de implantação dos CEAVs. A composição do grupo conta com representantes da Administração Superior do TJDF, bem como representantes do MPDF, para realização de estudos, implementação de ações, e apresentação de projetos que demandem atuação conjunta e colaboração de diferentes atores internos ou externos à organização.

O artigo 2º da Portaria Conjunta – Órgãos 1 de 23/5/2022, estabelece como atribuições do Grupo de Trabalho:

- I – Propor minuta do termo de cooperação entre o MPDF e o TJDF para instalação de Centros Especializados de Atenção às Vítimas;
- II – Realizar levantamento, avaliação e análise dos atos normativos e das necessidades para instalação dos Centros;
- III – Analisar necessidades de adequação e de disponibilização de recursos para instalação dos Centros;
- IV – Elaborar plano de trabalho para instalação dos Centros.

Observa-se, por oportuno, que o Plano Nacional de Atenção e Apoio às Vítimas de Crimes e Atos Infracionais foi incluído nos tópicos de pontuação no regulamento do Prêmio CNJ de Qualidade, ano 2022²⁰⁰. Para tanto, foi proposta pelo grupo de trabalho, a criação de 1 (um) CEAV no Plano Piloto, vinculado à estrutura da Corregedoria do TJDF, com funcionamento virtual (balcão virtual) e com ações de identificação das necessidades de atendimento às vítimas de crimes e atos infracionais, de forma integrada ao Poder Executivo local, ao MPDF, à DPDF, à OABDF e outras entidades, nos moldes da Central do Idoso, já existente.

Em 09 de março de 2022, o CNJ acolheu parecer ofertado pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativa (DMF) e determinou aos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, que, no prazo de 30 dias, respondessem as questões constantes do formulário de controle e a ele juntassem o plano de trabalho previsto no artigo 2º, §1º da Resolução CNJ 253/2018. O formulário enviado trata da instalação dos CEAVs, controle e qualificação dos atendimentos,

¹⁹⁸ Portaria disponibilidade 30 de maio de 2022, na Edição 99/2022.

¹⁹⁹ Art. 2º, §1º, da Resolução CNJ 253/2018.

²⁰⁰ Informações retiradas do PA 14008/2021, de acesso público, constante do PA SEI TJDF. Acesso em 10.08.22.

providências afetas ao curso dos processos, capacitação e programas especiais de atenção à vítima.

A criação do CEAV no TJDFT foi efetivada em 5 de agosto de 2022, por meio da Portaria Conjunta 103 e agora proporciona potencial de qualificar o TJDFT para pontuação no Requisito XVII – Eixo da Governança, do prêmio CNJ de Qualidade, ano 2022²⁰¹.

5.6 Indicadores da JR institucionalizada no DF

Desde a promulgação da Carta constitucional de 1988, cabe ao próprio Poder Judiciário a sistematização de suas estatísticas, cuja gestão cabe ao Supremo Tribunal Federal. Para tanto, foi criado, em 1989, o Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário (BNDPJ), pelo então presidente do STF, ministro Néri da Silveira.

Recorde-se que a Emenda Constitucional nº 45/2004, da Reforma do Judiciário, cria o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a ser instalado no ano seguinte, que recebe a atribuição de centralizar as estatísticas judiciais, sendo, portanto, responsável por receber, processar e publicar as estatísticas.

Até o ano de 2004, o BNDPJ funcionava de maneira informal. Em março daquele ano, o banco de dados foi regulamentado pelo STF, por meio da Resolução nº 285. No entanto, já no ano seguinte, por meio da Resolução nº 4, de 16 de agosto, o Conselho Nacional de Justiça cria o Sistema de Estatística do Poder Judiciário (SIESPJ), a ser coordenado pelo próprio CNJ.

Em 2006, a Resolução CNJ 15, de 20 de abril, regulamenta o SIESPJ. Em consequência da iniciativa do CNJ, o Supremo Tribunal Federal aprova a Resolução nº 323, de 25 de maio, que revoga a Resolução nº 285 e institui o Comitê Gestor da Estatística do Supremo Tribunal Federal.

Por meio da Resolução CNJ 49, de 18 de dezembro de 2007, que vai dispor sobre a organização de Núcleos de Estatística e Gestão Estratégica nos órgãos do Poder Judiciário, a Resolução nº 76, de 12 de maio de 2009, vai finalmente tratar sobre os princípios do Sistema de Estatística do Poder Judiciário, e estabelecer seus indicadores, fixar prazos, determinar penalidades e fixar outras providências.

²⁰¹ Informações retiradas do PA 14008/2021, de acesso público, constante do PA SEI TJDFT. Acesso em 10.08.22.

Em 2015, é publicado o Provimento nº 49, de 18 de agosto de 2015, que institui e regulamenta o Módulo de Produtividade Mensal do Poder Judiciário, dos juízes e serventias judiciárias. E, em 2020, por meio da Resolução nº 331, de 20 de agosto, fica instituída a Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud), a partir de então definida como fonte primária de dados do SIESPJ.

Em março de 2022, por fim, é lançado um painel de monitoramento de estatísticas do Judiciário²⁰², que usa o DataJud como sua base de dados. O painel conta com a parceria do PNUD, e os indicadores utilizados visam a recuperar informações quantitativas sobre performance basicamente. Uma aba de gestão processual permite visualizar dados sobre processos/casos, que podem ser filtrados por ramo, tribunal, grau e órgão julgador: casos novos, julgados, baixados, pendentes, suspensos, conclusos.

Uma aba de produtividade dedica-se a fornecer dados quantitativos que medem igualmente a performance, agregando as ações em decisões, despachos, liminares deferidas, liminares indeferidas, audiências realizadas, audiências conciliatórias realizadas.

Os indicadores compõem uma terceira aba do painel que permite vislumbrar o quantitativo da tramitação de casos novos, os julgados, baixados e pendentes, além de sua distribuição por grau e especialização. Nessa aba também estão tratados dados sobre congestionamento e atendimento de demandas.

Há, ainda, uma aba específica dedicada a apresentar o tempo médio na tramitação processual, desde seu início até o primeiro julgamento, além de calcular o tempo médio dos casos pendentes.

Não há uma forma direta de recuperar dados sobre programas ou projetos de Justiça Restaurativa, em nenhuma das principais sessões do painel (gestão processual, produtividade, indicadores).

O CNJ mantém um outro painel, que também é publicado anualmente, e que leva o nome Justiça em Números²⁰³, apresentado como a

principal fonte das estatísticas oficiais do Poder Judiciário, anualmente, desde 2004, o Relatório Justiça em Números divulga a realidade dos tribunais brasileiros, com muitos detalhamentos da estrutura e litigiosidade, além dos

²⁰² Disponível em <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>

²⁰³ Disponível em <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/> que deve ser descontinuado com a melhoria da qualidade dos dados da base (DataJud), já que as informações que compõe o painel/relatório serão extraídas diretamente do DataJud e apresentados no painel estatística.

indicadores e das análises essenciais para subsidiar a Gestão Judiciária brasileira. (site CNJ)

Internamente, o TJDFT promove, como apontamos acima, uma pesquisa de satisfação para aferir a qualidade do serviço prestado e medir os impactos do trabalho sobre a vida daqueles que foram atendidos no programa de JR.

A avaliação prioriza, no entanto, aspectos quantitativos, como de resto o CNJ e suas estatísticas, focadas na superação de metas e nos impactos que o congestionamento, atrasos ou lentidão, podem gerar sobre o sistema – mais precisamente, sobre como impactam a performance do sistema a partir de metas idealmente desenhadas para registrar o que seria o funcionamento ótimo.

No TJDFT, registram-se os números de processos, sessões realizadas, acordos firmados²⁰⁴ e dois dados a eles agregados, quantidade de pessoas atendidas e de facilitadores que atuaram nos processos durante o ano. No entanto, não há recuperação de dados referentes a quantidade de convidados (para as sessões restaurativas) em contraste com os relativos aos que aceitaram o convite. Assim também, há uma ausência de controle, ou registro dele nos relatórios sobre a relação entre pessoas atendidas, efetivamente participantes das sessões e respondentes da PSU²⁰⁵.

Tabela 4 - Justiça Restaurativa DF sessões, acordos, pessoas atendidas (2016-2021)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL
Processos recebidos	1.057	1.613	2.258	2.347	2.741	5.748	15.764
Sessões realizadas	632	897	1.245	1.271	1.126	2.088	7.259
Acordos	461	665	804	772	603	1.232	4.537
Quantidade de pessoas atendidas*	1.264	1.794	3.388	3.859	4.135	8.351	22.791
Quantidade de facilitadores em atuação	3	7	7	7	11	14	-

* Valores aproximados

Fonte: Relatório de Atividades 2021/NUJURES/TJDFT

²⁰⁴ Por acordo firmado, entende-se um **resultado restaurativo**, nos termos da Resolução n° 225/2016.

²⁰⁵ No ano de 2021, sabe-se que das 2088 sessões registradas realizadas e, aproximadamente, 4176 pessoas atendidas nessas sessões, só 846 pessoas responderam à pesquisa de satisfação.

Comparando o número de pessoas atendidas no programa Justiça Restaurativa com o do programa da Justiça Comunitária (JC), temos um dado interessante: esse número é maior no segundo, com variação para baixo apenas em 2020 e 2021, provavelmente como efeito da pandemia da Covid-19. Embora os números de sessões registradas sejam bem distintos, e em número maior dentro do primeiro programa citado, não foi possível precisar como os dados são compostos na JC.

Tabela 5 - Dados do Programa Justiça Comunitária (2013-2021)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Sessão de pré-mediação	90	33	146	258	159	268	300	183	139
Sessão de pré-mediação	18	7	22	49	34	32	340	32	35
Sessões Conjuntas de mediação	6	4	11	24	31	31	24	24	13
Sessões Designadas							392	240	198
Sessões Realizadas							375	239	187
Acordos							16	7	9
Pessoas Atendidas	6.930	7.012	6.533	8.495	8.078	8.688	9.039	4.570	4.268

Fonte: relatórios do programa Justiça Comunitária/TJDFT. Compilação própria

O sistema PJe não registra, como apontamos mais acima, os convites realizados pelo NUVIJURES. Da mesma forma, não há controle absoluto do impacto das sessões restaurativas sobre a decisão do juiz, somente havendo dados efetivos dos casos encerrados com acordo, o que gera arquivamento dos processos nos juizados especiais criminais, após homologação do magistrado. Qualquer outro processo fora dos juizados, que não gerem arquivamento com acordos firmados, não é passível de controle (quantitativo), ou seja, há uma lacuna sobre o impacto das sessões nessas ações posteriores dos juízes.

Embora se tenha definido um Núcleo Permanente de Justiça Restaurativa (NUJURES) na estrutura organizacional do TJDFT, com quadro de pessoal permanente, capacitação de facilitadores, definição de um fluxo de trabalho próprio, deve-se considerar um conjunto de questões críticas para a efetiva institucionalização da Justiça Restaurativa.

Em primeiro lugar, o NUJURES está organizacionalmente vinculado e sob a responsabilidade da Segunda Vice-Presidência, órgão considerado parte da alta administração, com competência estratégica. Junto com o NUJURES, fazem parte da estrutura da Segunda Vice-Presidência, nos termos da Portaria GPR 732, de 21 de abril de 2020:

Art. 291. A Segunda Vice-Presidência - SVP tem a seguinte estrutura:

I - Gabinete da Segunda Vice-Presidência - GSVP;

II - Assessoria da Segunda Vice-Presidência - ASVP;

III - Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação - NUPEMEC;

IV - Núcleo Permanente de Justiça Restaurativa - NUJURES;

V - Centro do Programa Justiça Comunitária - PJC;

VI - Centro Judiciário de Solução de Conflitos e de Cidadania da Central Judicial do Idoso CJI;

VII - Núcleo Permanente Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar - NJM;

VIII - Comissão Permanente de Apoio ao Concurso para Servidores e para Delegação de Serviços de Notas e de Registro - CACSD.

Ou seja, há um conjunto de órgãos que têm afinidade com princípios da JR, mas que, por sua vez, embora sob uma mesma coordenação, não atuam de forma conjunta, não compartilham experiências, capacitação, avaliação, muito embora pudessem ser confundidos por um observador externo, como no caso do Centro de Programa Justiça Comunitária, com as atividades da JR.

Lembremos que, por força da Resolução CNJ 253/2018²⁰⁶, também foi criado o Centro Especializado de Atenção à Víctima (CEAV), recém efetivado no TJDF, via Portaria Conjunta 103, de 05 de agosto de 2022²⁰⁷. Por meio de procedimento administrativo específico,²⁰⁸ o Gabinete da Presidência do Tribunal encaminha proposta da Vice Procuradora-Geral de Justiça Jurídico-Administrativa, de instituição de grupo de trabalho interinstitucional para tratar da instalação dos Centros Especializados de Atenção às Víctimas (CEAVs), nos termos da supracitada Resolução do CNJ.

O Grupo de Trabalho foi instalado e, como resultado da execução de suas tarefas, submeteu-se proposta de imediata instalação do CEAV como unidade administrativa vinculada à estrutura da Segunda Vice-Presidência²⁰⁹:

²⁰⁶ Alterada pela Resolução CNJ 386/2021.

²⁰⁷ Que “Cria, na estrutura da Corregedoria, o Centro Especializado de Atenção às Víctimas e acrescenta dispositivos ao Anexo da Resolução n° 1 de 26 de junho de 2017, do Conselho da Magistratura”.

²⁰⁸ PA SEI TJDF 18683/2021.

²⁰⁹ Ofício GT 1/JVDFCMSOB, disponibilizado no PA SEI TJDF 18683/2021.

13. Nessa linha, propõe-se a inserção do Centro Especializado de Atenção às Vítimas como unidade administrativa vinculada à estrutura da Segunda Vice-Presidência, tendo em vista a pertinência da temática, e nos moldes da portaria conjunta anexa.

A Segunda Vice-Presidência, por sua vez, declinou da instalação do CEAV, sob a justificativa de exceder sua competência e capacidade de realizar sua gestão²¹⁰:

Da leitura dos dispositivos observamos que as atribuições dos CEAVs são amplas e transcendem as competências da Segunda Vice-Presidência - SVP, contemplando atividades de atendimento especializado, por meio de equipe multidisciplinar, voltado para as vítimas diretas e indiretas de crimes e atos infracionais.

(...)

Nesse ponto, esclarecemos que a Segunda Vice-Presidência, da forma que está estruturada, não possui capacidade para realizar atendimento em regime de plantão, o que cria obstáculo intransponível para o atendimento deste requisito da norma a futuro e que exigirá, de toda sorte, a migração do CEAV para estrutura organizacional da Corregedoria, vocacionada para este formato de atendimento.

No tocante à prestação de informações sobre inquéritos e processos judiciais decorrentes de crime ou ato infracional, cumpre-nos registrar que a Segunda Vice-Presidência não possui unidade instituída para o atendimento desse tipo de solicitação.

(...)

No que se refere à destinação de ambientes de espera separados para a vítima e seus familiares, nos locais de realização de diligências processuais e audiências, verifica-se que a análise da reorganização dos espaços físicos, conforme proposto, abrangerá todas as varas e juizados que atuam na área criminal. Nesta linha, somente a Corregedoria possui competência para redesenhar a orientação atual do formato das salas de audiência e promover a devida adequação dos espaços físicos desta Corte, impondo as novas regras.

(...)

No âmbito da Segunda Vice-Presidência, observa-se que o normativo menciona, de forma expressa, a possibilidade de encaminhamento de casos pelos CEAVs aos programas de Justiça Restaurativa.

O Núcleo Permanente de Justiça Restaurativa – NUJURES, unidade responsável pela difusão e expansão da Justiça Restaurativa nesta Tribunal, embora tenha ampliado o atendimento dos seus setores, não possui nos seus quadros equipe multidisciplinar que possa abarcar o acolhimento nos moldes preconizados pela norma.

²¹⁰ Despacho GSVP 2460005 do PA SEI TJDF 18683/2021

Ressalte-se, por oportuno, que atualmente, a força de trabalho do setor está voltada para realização de sessões restaurativas vinculadas aos processos encaminhados pelos magistrados de todos os Juizados Especiais Criminais do Distrito Federal, selecionados dentro das cotas estabelecidas, e ainda para instrução e supervisão da capacitação de novos facilitadores restaurativos desta Corte. De tal sorte que a assunção de qualquer outro encargo, máxime realizar o atendimento das vítimas de violência de todo o Distrito Federal, representaria total prejuízo dos serviços atualmente prestados às unidades jurisdicionais, bem como dificultaria a difusão e expansão da justiça restaurativa, nos termos estabelecidos na Resolução CNJ n.º 225/2016.

Em que pese à referida limitação de recursos humanos do NUJURES ora reportada, havendo encaminhamento de casos, ressaltamos que serão envidados esforços para o pronto atendimento das vítimas de violência, dentro das possibilidades existentes na sua estrutura.

A despeito de se concordar com a avaliação das dificuldades de a Segunda Vice-Presidência assumir a gestão dos CEAVs, explícito está o reconhecimento das limitações do NUJURES: inexistência de equipe multidisciplinar para atendimento às vítimas; limitação dos casos a serem atendidos, que respeitam cotas estabelecidas para cada Juizado Especial Criminal; falta de estrutura e pessoal para preparação adequada de novos facilitadores; falta de estrutura física para atendimentos mais especializados; equipe de servidores limitada.

Demonstrou-se que, no âmbito da Justiça do Distrito Federal, o espírito da Justiça Restaurativa esteve presente pelo menos desde 1999, com o Programa Justiça Comunitária, que se limitava às cidades satélites de Taguatinga e Ceilândia, passando pelo trabalho da Comissão de 2004, com o estudo da adaptabilidade da JR à justiça do DF, cujo projeto-piloto proposto para ser iniciado no Núcleo Bandeirante foi incorporado à iniciativa do MJ/PNUD em 2005. Em 2006, também temos o Projeto Práticas Multidisciplinares de Administração de Conflitos, de iniciativa da Promotoria de Justiça do Gama.

Em 2014, por meio de Protocolo de Cooperação Interinstitucional (vide item 4.5.2), estabelece-se o projeto Práticas de Justiça Restaurativa e de Avaliação de Risco de Reincidência, alçado à condição de Programa de Práticas Restaurativas e de Gestão de Risco de Reincidência, dentro da Vara de Execução de Medidas Socioeducativas do DF (VEMSE). Nesse caso, não houve preocupação em se garantir uniformidade de práticas em sintonia com o que estabeleceu o NUJURES. Aqui, uma vez mais, vemos um entrave ao primeiro eixo estruturante proposto por Carvalho e Achutti (2021), a saber, aquele que propugna a autonomia dos núcleos ou serviços de Justiça Restaurativa.

Até esse ponto, resta claro que são iniciativas limitadas, inclusive geograficamente, que priorizam, se assim podemos dizer, a periferia do Distrito Federal, dentro do movimento de

acesso à justiça e com foco na mediação e a conciliação. Esse foi o que prevaleceu até 2017 pelo menos, ou seja, por quase duas décadas. Mesmo considerando a criação de um Serviço de Apoio ao Programa Justiça Restaurativa em 2009, no bojo da agregação do Sistema Múltiplas Portas de Acesso à Justiça, somente se criou um Núcleo Permanente de Justiça Restaurativa em 2017 que, apesar disso, continua a ser classificado como um programa²¹¹.

Em 2019, mostramos, disciplina-se a política judiciária de Justiça Restaurativa no TJDF e se institui um Código de Ética de facilitadores e supervisores judiciais em Justiça Restaurativa. Com a pandemia do Coronavírus, em 2020/2021, os atendimentos restaurativos ficaram prejudicados, mas por outro lado, o órgão foi responsável por mudanças estruturais que representaram a difusão e expansão da Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário do Distrito Federal.

Isso, porém, não impediu, outra vez, de o CNJ propor mais um projeto piloto, dessa vez com foco nas escolas, a ser executado em parceria com o GDF, MPDFT e o TJDF. Embora o Núcleo Permanente de Justiça Restaurativa do TJDF seja o responsável pelo planejamento e implementação da Política Nacional de JR, nesse caso foi o próprio Conselho Nacional de Justiça que selecionou as escolas a participar da capacitação inicial, a despeito de recomendação diversa do Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo (CDHEP), entidade parceira contratada pelo CNJ para implantação e execução do Projeto Rede Justiça Restaurativa, e também parceira do TJDF no projeto paralelo de objeto similar, mas em cooperação com o MJ.

Se consideramos o período, que já ultrapassa duas décadas, de presença da JR no Distrito Federal, o caminho percorrido para sua regulamentação e institucionalidade permite, por certo, a avaliação e uma análise detalhada da política pública subjacente à JR no DF, mas não pode nos iludir quanto ao seu alcance. A JR é, acima de tudo, uma prática, sua proposta implica uma mudança da cultura. Se os indicadores são importantes para avaliar o que está institucionalizado - dentro dos limites estabelecidos por eles, não se pode perder de vista que são insuficientes para capturar, e, portanto, compreender, as ações que ficaram de fora da avaliação.

Como vimos, há um conjunto de ações em andamento no DF, coordenados ou sob influência do sistema de justiça local, mas que não são objeto de consideração conjunta, tampouco de uma gestão comum, e que não compõe, por isso mesmo, a JR avaliada e descrita

²¹¹ O CNJ parece mesmo não ter expectativas maiores sobre a JR, considerada como uma prática e um instrumento auxiliar.

em relatórios e dados do TJDFT. A existência de práticas de JR diversas não é algo negativo, ao contrário, espera-se que seu reconhecimento possa induzir a criação de novas ferramentas de avaliação e fomentem uma leitura das ações de implementação da JR menos limitada que a atualmente existente.

6 CONCLUSÕES

Não há que se duvidar da disseminação no Brasil das ideias de Justiça Restaurativa, das teorias que fomentou e das práticas nela inspirada. Já são muitos, embora aquém do que se poderia esperar nesses 23 anos de iniciativas restaurativas no país, os trabalhos produzidos, as discussões promovidas, as avaliações positivas sobre seu sentido.

No entanto, quando avaliamos a JR como política pública, resta claro também que os caminhos de sua formulação e implementação não se assemelham a experiências de outros países. Prevaleceu entre nós, graças ao contexto da reforma do Estado iniciada na década de 1990, na qual a reforma do Judiciário encontrará vazão em 2004, um deslocamento da iniciativa de propositura da política pública para o próprio Poder Judiciário, subvertendo o ciclo habitual e esperado de uma política pública, com a preponderância dos Poderes Executivo e Legislativo.

A implicação desse deslocamento é que a institucionalização da JR foi assumida integralmente pelo Conselho Nacional de Justiça, transformando o Poder Executivo em mero parceiro na execução e garante orçamentário, e o Legislativo se mostrou, nesse caso, até o momento, desnecessário, uma vez que sequer da discussão efetivamente participou. Ou seja, seu peso na definição da agenda foi nulo, de forma que a Justiça Restaurativa no país, hoje, embora historicamente iniciada em nível do Executivo, seja municipal ou Federal, deve sua persistência ao Poder Judiciário. Isso tem um preço, entendemos. A JR que nos coube foi uma Justiça Restaurativa Judicial.

No caso de nossa pesquisa, no âmbito do Distrito Federal, ela está presente basicamente nos Juizados Especiais Criminais e dependente do Tribunal de Justiça, por força de normativo interno, para existir e funcionar. Funcionar com muitos limites e basicamente pelos servidores capacitados nas práticas restaurativas que, atualmente são apenas 23²¹², dentre os quais apenas 14 atuam na estrutura do NUJURES.

Por outro lado, também, não há uma unificação estrutural, uma vez que embora exista um órgão específico responsável pelo planejamento e implementação da JR, o NUJURES, as práticas restaurativas encontram-se em outras unidades também, inclusive sob coordenação da mesma Segunda Vice-Presidência do TJDF, no qual o Núcleo Permanente de Justiça Restaurativa se localiza, mas sob as quais não tem ingerência.

²¹² Portarias de nomeação GSVP TJDF 26/2021 e 12/2022.

A forma distinta de atuação nesses outros órgãos traz dificuldades para a gestão e avaliação do NUJURES quanto à efetividade da prática executada, limitando o controle aos CEJURES a ele vinculados. Como se indicou, a forma como o CNJ estabeleceu sua base de dados e seu sistema de estatística, assenta-se fortemente na busca por medir a eficiência do controle, cujos indicadores são destinados a recuperar informações quantitativas, para permitir comparação de performance. O pressuposto é o de que o problema de acesso à justiça e de eficiência do sistema é uma questão basicamente de gestão adequada. Assumiu-se a eficiência como medida central da eficácia do Judiciário, exatamente como prescrito pelo Banco Mundial em 1999.

Lembremos que, desde 2009, o Poder Judiciário brasileiro trabalha com metas. As Metas Nacionais do Poder Judiciário, segundo o Conselho Nacional de Justiça, representariam “o compromisso dos tribunais brasileiros com o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, buscando proporcionar à sociedade serviço mais célere, com maior eficiência e qualidade”²¹³.

Não há, evidentemente, uma Meta que inclua a Justiça Restaurativa, seja sua implementação, seja o uso de práticas restaurativas, seja o número de atendimentos, ou impacto dos atendimentos nas decisões dos magistrados. De forma que a base de dados não permite uma avaliação da performance dos órgãos em sua missão restaurativa.

Não por acaso, embora a JR não se reduza ao uso de certas técnicas, nem deva ser identificada apenas com ações, programas, projetos e planos, o CNJ parece tê-la entendido assim, como registra o mapeamento realizado em 2019 - que visava a dar conta “das diferentes experiências de Justiça Restaurativa implementadas nas mais variadas realidades deste País de dimensões continentais”. Dessa forma, ficaram de fora ações e práticas restaurativas realizadas fora da institucionalidade regulamentada no TJDFT. De fato, o próprio Tribunal, ao não fazer uma gestão comum das várias práticas restaurativas, e mesmo de projetos novos que as envolvem, adota também uma postura ambígua em relação à política de JR.

Do mesmo modo, embora exista um programa de capacitação em Justiça Restaurativa e suas práticas/técnicas, não se estabeleceu a obrigatoriedade de magistrados participarem de treinamentos, cursos ou quaisquer outras atividades de formação em JR, isso inclui, por certo,

²¹³ Voto da Conselheira Maria Tereza Uille Gomes, do CNJ, no PROCEDIMENTO DE COMPETÊNCIA DE COMISSÃO. 2. PLANO NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO. 3. ANEXO DA RES. 192.(CNJ - COMISSÃO - Comissão - 0005292-05.2014.2.00.0000 - Rel. VALDETÁRIO ANDRADE MONTEIRO - 31ª Sessão Virtual - julgado em 15/02/2018. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/Jurisprudencia.seam;jsessionid=33E2E5AA1A14583C4D2670BA5B464DB5?jurisprudenciaIdJuris=48801>. Acesso em 17/08/22.

todos os membros do TJDF, inclusive aqueles que porventura atuem como titulares na Segunda Vice-Presidência, por acaso o órgão superior coordenador da JR do Poder Judiciário local.

Como indicamos no capítulo 4, os magistrados têm um papel importante na implementação da política pública, uma vez que deles é a prerrogativa de seleção dos casos, o que, na prática, os colocam, dentro da estrutura burocrática, não como mero executores, mas como fazedores de políticas públicas. Como burocratas de nível de rua, no sentido dado por Lipsky (2019), a tomada de decisão do magistrado está carregada de alto grau de discricionariedade, a ponto de vislumbramos seu papel indo além da implementação ou (re)definição da política de justiça restaurativa, mas podendo impedi-la de ser concretamente realizada.

A disposição dos implementadores, como já ressaltado por Donald Van Meter e Carl Van Horn (1975), tem importância fundamental para o sucesso na implementação da política pública. Nesse sentido, apresentam duas condições que levam implementadores a resistir à implementação: a) risco ao sentido de auto interesse; e b) em casos que as políticas ameacem os recursos da organização e os procedimentos que os implementadores querem manter.

Aqui vemos presentes as duas condições, mas acrescentamos também o fato relevante de que os juízes, atuando dentro da institucionalidade, com a função de implementadores, na ponta do processo, possivelmente desconhecem a Justiça Restaurativa, os valores que ela envolve, e as diretrizes que a política judiciária estabeleceu para ela. Nesse caso, em que os implementadores ou, nos termos de Michael Lipsky, os burocratas de nível de rua, serem os que efetivamente formulam as políticas, não haveria muito o que o desenho institucional possa fazer para alterar tal realidade.

Nos lembra Sandra Gomes (2019) que uma das principais causas de insucesso na implementação de políticas *top-down*, que é o caso analisado por nós, é a frequente ignorância dos formuladores sobre a dinâmica e as formas de interações, sempre complexas, entre os implementadores e os que serão afetados pelas políticas. Não levar em conta que o próprio desenho institucional pode conter expectativas equivocadas sobre o comportamento dos agentes e, por isso mesmo, sobre os efeitos na realidade concreta, é verdadeiro impasse.

Vislumbramos uma grande chance de que haja entre os juízes, por desconhecimento, desinteresse ou, como já apontado, reação a um possível risco ao auto interesse e a uma virtual ameaça ao como percebem e valoram os recursos da organização e sua forma de funcionamento,

em particular os procedimentos - já conhecidos e dominados, uma não adesão às diretrizes e diretivas contidas na política formulada.

Se podemos dizer que hoje a JR está institucionalizada no Poder Judiciário, e se considerarmos os eixos estruturantes propostos por Salo Carvalho e Daniel Achutti (2021), a experiência no TJDFR não se adequa plenamente ao modelo proposto pelos autores.

O Núcleo Permanente de Justiça Restaurativa no TJDFR não tem autonomia plena, é dirigido pelo magistrado auxiliar da Segunda Vice-Presidência do tribunal, cujo cargo é renovado a cada biênio. Não possui independência financeira-orçamentária, além de conviver com limites para definição, seleção de pessoal, capacitação, como no caso dos Centros Judiciários de Justiça Restaurativa. Como é comum em órgãos públicos, a dinâmica de trocas de pessoal muitas vezes se relaciona a humores, relações pessoais, cargos, e menos à capacitação, competência e continuidade de projetos.

Além disso, o planejamento e avaliação das práticas realizadas dependem de definições que vêm de instâncias superiores, não raro a partir da pressão do CNJ, para adequação de procedimentos, reorganização de estruturas, em sintonia com a Política de Justiça Restaurativa definida pelo próprio Conselho. Registramos os casos mais recentes do projeto Justiça Restaurativa nas Escolas, e da implementação do Centro Especializado de Atenção à Vítima.

Sobre a participação ativa das partes, pode-se fazer uma avaliação positiva se o foco for a aceitação de convites emitidos pelo NUJURES, mas, como salientado, não parece certo que as partes se sintam motivadas e confiantes com um processo que não compreendem plenamente e que, para o senso comum, pouco impacta na decisão do magistrado responsável pelo caso. Não está claro também, como já levantaram alguns autores, se o fato de atendimentos sugeridos e coordenados no âmbito do Tribunal, não afetariam a própria decisão de participar dos envolvidos, menos por compreenderem a JR, mais motivados por possíveis impactos na tramitação de processos e na decisão sobre as demandas de que tratam.

Na estrutura do Núcleo Permanente de Justiça Restaurativa do TJDFR, não há previsão de profissionais metajurídicos, nem há obrigatoriedade na participação das sessões restaurativas. Apesar disso, há profissionais da área da psicologia, assistência social e outras formações que atuam como facilitadores, conduzindo as sessões.

O eixo sete, referente à “subsidiariedade da relação com a Justiça Criminal e da participação dos profissionais do direito, enquanto houver obrigatoriedade legal”, é um ideal que, em nossa investigação, não vislumbramos meio de avaliar adequadamente, no que diz

respeito à Justiça Criminal, uma vez que exigiria, em nosso ver, um trabalho de campo, com observação participativa e entrevistas – com os magistrados em particular, cujo custo de tempo e adequação de sua aplicação excederia nossas possibilidades. No que diz respeito aos profissionais do direito, uma vez que está bem estabelecido o papel dos facilitadores e sua presença não é obrigatória nas sessões restaurativas, vislumbra-se contemplado. No entanto, a prática mostra que muitas vezes as partes não só querem a presença do advogado como se sentem pouco à vontade para expressar-se e terceirizam a fala.

Assim, “a contaminação pela mentalidade autoritária do sistema tradicional”, que esse eixo visa minimizar, talvez seja mais difícil de ser realizada, pois exige ações de longo prazo que não se esgotam no processo sob controle do órgão. A busca por “prevenir que as práticas restaurativas não sejam mero apêndice do controle punitivo” e por “evitar a potência expansionista do arquipélago carcerário”, deve ser manter como ideal, mas, em princípio, não acreditamos que isso se dê meramente por vontade da instituição – considerando que, se está certa Mary Douglas (1998), as instituições podem até tomar decisões de vida e morte, mas não podem ter opiniões próprias.

Três dos eixos estruturantes propostos pelos autores Salo Carvalho e Daniel Achutti (2021) – que inicialmente consideramos excluir desta avaliação – como os demais, apresentam-se como ideais a serem alcançados, mas, no presente caso analisado por nós, são mais difíceis de precisar:

O segundo eixo, denominado *singularização dos casos*, pretende que se evite “classificações legais apriorísticas (ilícito civil vs. Ilícito penal) e a massificação dos conflitos”. Em tese, essa pretensão não se cumpre no caso do TJDF, uma vez que, claramente, os processos que são analisados, e a partir dos quais se define a possibilidade de execução de sessões restaurativas, são previamente classificados do ponto de vista legal.

O quarto eixo, a saber “*refutação de estereótipos* que possam ser atribuídos às partes, evitando os efeitos indesejados da revitimização e da estigmatização do autor do fato”, exigiria, também um longo trabalho de campo e uma metodologia específica para ser apreciado. De fato, como orientação, para os facilitadores em particular, ele estaria atualmente contemplado.

O sexto eixo, o da “*atenção à satisfação das necessidades dos envolvidos* (vítima, ofensor e comunidade), com o comprometimento coletivo para resolução do problema e cumprimento do acordo eventualmente realizado”, também, em tese, é parte da orientação do trabalho dos

envolvidos, tanto do magistrado quanto dos facilitadores e demais servidores dos Centros Judiciários de Justiça Restaurativa.

Sobre os dados, por sua vez, temos a seguinte situação:

- 1) Aceitação de convites. Refere-se ao quantitativo de pessoas envolvidas nos processos selecionados, qualificados para submeterem-se às sessões restaurativas, que aceitaram delas participar e, de fato, compareceram. Considerando os registros fornecidos pelo NUJURES, por meio de seu relatório de atividades, no período entre 2018 e 2021, das 8.738 sessões designadas, 5.730 foram realizadas, uma média de aproximadamente 64% de convites aceitos se considerarmos ao menos duas partes participantes das sessões realizadas.²¹⁴
- 2) Satisfação das partes. Refere-se à avaliação feita pelas partes que participaram das sessões restaurativas e sobre as ações que dela se seguiram. O instrumento disponível para captar a opinião das partes é a PSUe, um formulário de pesquisa de satisfação do usuário eletrônica (anexo I) que contém apenas um campo para manifestação própria, sendo os demais campos de múltipla escolha, com definições prévias. Há problemas no uso desse instrumento. Em primeiro lugar, não há obrigatoriedade de participação das partes, o que reduz a quantidade dos respondentes sobremaneira. Depois, não se considera a possibilidade de incompreensão dos termos da pesquisa pelas partes ou falta de compromisso com as respostas. Ainda assim, seria necessário ter uma metodologia adequada para extração dos dados, o que parece não ter sido o caso quando da concepção do formulário. Foi depurado dos relatórios disponibilizados pelo NUJURES que, desde sua implementação eletrônica em 2020, da média de quantidade de pessoas participantes das sessões realizadas (e, portanto, que aceitaram o convite para tanto), apenas 21% são respondentes da PSU.²¹⁵
- 3) Afetação de decisão judicial. Destina-se a medir o percentual de casos que impactam a decisão do juiz. Considerando os dados fornecidos, no formato concebido pelo órgão responsável, acreditamos que o único índice possível de avaliar diz respeito aos acordos, ou melhor, a relação entre sessões realizadas e acordos estabelecidos, uma vez

²¹⁴ A porcentagem, portanto, baseou-se na média de 17.476 convites enviados (para as sessões designadas) e na média de 11.460 convites aceitos (com sessões efetivamente realizadas).

²¹⁵ Foram consideradas 6.428 pessoas que participaram das sessões realizadas nos anos de 2020 e 2021 e, portanto, aceitaram o convite e 1.347 pessoas que responderam a PSUe, no mesmo período.

que a existência de acordo implica, no caso dos Juizados Especiais Criminais, o arquivamento do processo. Assim, a média, considerando o mesmo período entre 2018 e 2021, foi de 60% de acordos realizados, de forma que poderíamos considerar um índice bastante satisfatório. No entanto, estamos lidando apenas com uma parte dos casos, não sendo possível medir, a partir dos dados publicados, como a realização das sessões restaurativas, mesmo sem fixação de acordo, impactam a decisão judicial.

Considerando a avaliação feita em 2008 por Pedro Scuro Neto, de que o problema central da dificuldade de implementação da JR estaria “não exatamente nos atores, mas nos marcos legais e no modelo organizacional da Justiça”, com o papel executado pelo CNJ desde 2006, e considerando o caso analisado por nós, talvez os marcos legais deixaram de ser um dos principais entraves e os atores parecem representar, ainda, um elemento importante a dificultar sua implementação. De fato, apesar da Política Nacional de Justiça Restaurativa e do papel do CNJ em expandir a JR, o modelo organizacional da Justiça continua sendo um obstáculo importante, inclusive porque dissimula, pela via burocrática, administrativa, o desinteresse em permitir a plena aplicação da JR. Nesse ponto, ainda retornando a Pedro Scuro Neto (2008), o Processo Penal, que os magistrados estão obrigados a seguir, continuarão a determinar as ações, os procedimentos.

Chegamos ao fim da jornada convictos de que a Justiça Restaurativa se institucionalizou efetivamente no país, mas de uma maneira bastante peculiar. A JR aqui analisada é a Judicial, não resta dúvida, e seu percurso foi definido de maneira a, como suspeitávamos, dirigir-se limitada a uma técnica ou, como parte da organização judiciária, auxiliar no esforço por desafogar o sistema de justiça, com o que se confunde com a mera mediação e conciliação, mais do que por oferecer uma visão e uma prática alternativa ao sistema retributivo/punitivista que impera entre nós.

Mesmo que um viés antipunitivista anime facilitadores e, inclusive, alguns magistrados, a estrutura e o lugar que a JR ocupa não possibilita ir além de poucos casos, de algo quase experimental quando se pensa no conjunto de fatos, de processos, que continuam a abarrotar o TJDF e o Sistema de Justiça como um todo. No mais, não há vacina adequada para evitar que as rotinas burocráticas do Poder Judiciário colonizem o sistema (AZEVEDO, 2000).

Para além do problema da burocratização, o fato de a Justiça Restaurativa Judicial ter sido antecedida no país por outras políticas, como a da conciliação, ou melhor, a de mecanismos alternativos para resolução de conflitos, ou da regulamentação, na esfera da Justiça Penal, dos

Juizados Especiais, Lei nº 9.099/1995 - a partir da qual se estabeleceu uma cultura da conciliação com a vítima, em se tratando de crimes interpessoais, torna-se difícil uma mudança no coração do sistema, já que se pode, e se tem, convivido com o punitivismo, que se mostra amenizado pela existência das alternativas penais e pela ilusão de humanização do sistema, ao se oferecer um lugar distinto às vítimas, possibilitando a composição civil, a transação penal, assim como a suspensão condicional de penas, em outros casos.

A Justiça Restaurativa veio para ficar. No entanto, se está certo o (neo)institucionalismo, o peso das regras, no caso as impostas desde cima pelo CNJ, que definem, no âmbito do Tribunal, as técnicas a serem utilizadas, o formato das sessões restaurativas, mas também as informais - como as que levam os magistrados nos Juizados a definir que processos podem ser submetidos a sessões restaurativas, têm força tanto para influenciar políticas públicas, sua mudança, quanto para impedir mudanças ou conduzi-las para uma direção específica, criando um caminho difícil de ser desviado.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Gabriel G. Ativismo judicial e a reserva do possível em face das políticas públicas de fornecimento de medicamentos: uma interpretação constitucional. *In: GUERRA, Roberta F.; SILVA, Fernando L. da; DEL NERO, Patrícia A. Neoliberalismo em perspectiva*. Viçosa, MG: UFV, 2014. p. 83-122.
- ACHUTTI, Daniel. **Modelos contemporâneos de justiça criminal**: justiça terapêutica, instantânea, restaurativa. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.
- ACHUTTI, Daniel. **Justiça Restaurativa e Abolicionismo Penal**. São Paulo: Saraiva, 2014.
- ACHUTTI, Daniel; PALLAMOLLA, Raffaella. **Restorative justice in juvenile courts in Brazil**: a brief review of Porto Alegre and São Caetano pilot projects. *Universitas Psychologica*, Bogotá, v. 11, n. 4, p. 1.093-1.104, 2012.
- AGNOHOTRI; Shailly; VEACH, Cassie. Reclaiming Restorative Justice: An Alternate Paradigm for Justice. *CUNY Law Review*, vol. 20, issue 2, 2017, pp. 323-350. Disponível em <https://academicworks.cuny.edu/clr/vol20/iss2/3>, acesso em 23 de Agosto de 2021.
- AHMED, E., HARRIS, N., BRAITHWAITE, J. and BRAITHWAITE, V. **Shame Management Through Reintegration**, Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- ANIYAR DE CASTRO, Lola. **Criminologia da Libertação**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- ARTINOPOULOU, Vasso. Restorative Justice: A value for money Justice? **Regional Science Inquiry**, Vol. VIII, (3), 2016, pp. 107-123.
- AZEVEDO, Andre Gomma de. O componente de mediação vítima-ofensor na justiça restaurativa: uma breve apresentação de uma inovação epistemológica na autocomposição penal. *In: SLAKMON, Catherine; De VITTO, Renato Campos Pinto; e GOMES PINTO, Renato Sócrates (orgs). Justiça Restaurativa*. Brasília – DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, 2005. pp. 135-162.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. A informalização da justiça penal e a Lei no 9.099/95 – Entre a rotinização do controle social e a ampliação do acesso à justiça. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, ano 8, n.31, p.311-324, 2000.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Juizados Especiais Criminais: uma abordagem sociológica sobre a informalização da justiça penal no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.16, n.47, p.97-110, 2001.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; PALLAMOLLA, Raffaella da Porciuncula. Alternativas de Resolução de Conflitos e Justiça Restaurativa no Brasil. **Revista da USP**, v. 101, p. 173-184, 2014.
- BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1995**: o trabalhador e o processo de integração mundial. Washington, DC: World Bank, 1995.
- BARATTA, Alessandro. Principios del Derecho Penal Mínimo: Para una Teoría de los Derechos Humanos como Objeto y Limite de la Ley Penal. **Revista “Doutrina Penal”** n. 10-40, Buenos Aires, Argentina: Depalma, 1987. pp. 623-650.
- BARATTA, Alessandro. *Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal*. Introdução à Sociologia do Direito Penal. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

- BARBOZA, Estefânia M. Q.; KOZICKI, Katya. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. **Revista Direito FGV**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 59-86, jan./jun. 2012
- BARNETT, Randy E. Restitution: A New Paradigm of Criminal Justice. **Ethics. An International Journal of Social, Political, and Legal Philosophy**, nº 87(4), 1977, pp. 279-301.
- BATISTA, Nilo. **Introdução crítica ao Direito Penal brasileiro**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.
- BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: BATISTA, Paulo Nogueira jr. (org). **Pensando o Brasil: ensaios e palestras**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.
- BATISTA, Vera Malguti. Sistema penal na periferia do neoliberalismo. **Polêm!ca**, v. 9, p. 1-5, 2003.
- BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2009.
- BECK, Ulrich. **Liberdade ou Capitalismo**. São Paulo: Ed. Unesp, 2003.
- BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: rumo a outra modernidade**. São Paulo: editora 34, 2011.
- BECKER, H.S. **Outsiders: Estudos de sociologia do desvio**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- BELEZA, Flávia Tavares. **A mediação social como instrumento de participação para a realização da cidadania**. 2009. 137 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2009.
- BELL, Daniel. **O advento da sociedade pós-industrial**. São Paulo: Cultrix, 1977.
- BOBBIO, Norberto. **Positivismo jurídico: lições de filosofia do direito**, compiladas por Nello Morra. São Paulo: Ícone, 1995.
- BOITO JR, Armando. **Política Neoliberal e Sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Ed. Xamã, 1999.
- BOURDIEU, Pierre. Espaço social e poder simbólico. In: BOURDIER, P. **Coisas ditas**. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007a.
- BOURDIEU, Pierre. **A distinção: crítica social do julgamento**. São Paulo: Edusp; Porto Alegre: Zouk, 2007b.
- BRAITHWAITE, John. Restorative justice: Assessing an immodest theory and a pessimistic theory. In: **Review essay prepared for the University of Toronto law course, Restorative Justice: Theory and Practice in Criminal Law and Business Regulation**, 1997.
- BRAITHWAITE, John. **Restorative Justice and Responsive Regulation**. Oxford: Oxford University Press, 2002a.
- BRAITHWAITE, John. *Setting standards for restorative justice*. **British Journal of Criminology**, Volume 42, Issue 3, 1 June 2002, pp. 563–577. Disponível em <https://doi.org/10.1093/bjc/42.3.563>. Acesso em 25/04/2021.
- BRASIL. BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria da Reforma do Judiciário. **Relato de uma experiência: Programa Justiça Comunitária do Distrito Federal**. Brasília, 2008.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Legislação Participativa. **Pensar a justiça restaurativa no Brasil**. – Série ação parlamentar; nº 341 Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Demandas repetitivas e a morosidade na justiça cível brasileira**. Brasília, DF, 2011a.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **INSS lidera número de litígios na Justiça**. Brasília, DF, 2011b.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Guia de Conciliação e Mediação Judicial**: orientação para instalação de CEJUSC. Brasília, DF, 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Mapeamento dos Programas de Justiça Restaurativa**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019.

BRASIL, Ministério da Justiça. **Relato de uma experiência**: Programa Justiça Comunitária do Distrito Federal, Brasília: 2008. Disponível em: https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/justicacomunitaria/publicacoes/arquivos/justica_comunitaria2ed.pdf. Acesso em 11/09/2021.

BRASIL. Poder Executivo. **Exposição de Motivos nº 204, de 15 de dezembro de 2004**. Proposta de formalização do “Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano”. Diário Oficial da União, Ano CXLI N^a 241, Seção I, 16 de dezembro de 2004. Brasília: Imprensa Nacional, p. 8-9. Disponível em <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=16/12/2004>. Acesso em 13/02/2022.

BRASIL. Poder Executivo. **II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo**. Diário Oficial da União, Ano CXLVI, nº 98, 26 de maio de 2009. Brasília: Imprensa Nacional, p. 1-2. Disponível em <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=26/05/2009>. Acesso em 13/02/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3367-DF**. Publicado no Diário Oficial da União de 22/09/2006, p. 29. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>. Acesso em 15/04/2021.

BROWN, Michael K. **Working the Streets**: police discretion and the dilemmas of reform. New York: Russel Sage Foundation, 1981.

BURKI, Shahid Javed; PERRY, Guillermo. **Beyond the Washington consensus**: institutions matter. Washington: The World Bank, 1998.

BUSCAGLIA, Edgardo; DAKOLIAS, Maria. **Comparative International Study of Court Performance Indicators**: A Descriptive and Analytical Account. Washington D.C.: The World Bank: The International Bank for Reconstruction and Development, 1999.

BUSSINGER, Vanda Valadão. Fundamentos dos direitos humanos. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 53, p. 9-45, mar. 1997.

CANDEAS, Ana Paula Lucena Silva. Valores e Judiciários. Os valores recomendados pelo Banco Mundial para os Judiciários nacionais. **Revista Cidadania e Justiça da AMB**, ano 7, n. 13, 1^o semestre de 2004. Disponível em http://200.155.4.38/imprensa/veiculos_amb/docs/revista_cj_n7.pdf. Acesso em 15/02/2020.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARVALHO, Salo. Considerações sobre as incongruências da Justiça Penal Consensual: retórica garantista, prática abolicionista. *In*: CARVALHO, S.; WUNDERLICH, A. (orgs.)

Diálogos sobre a Justiça Dialogal. Teses e antíteses sobre os processos de informalização e privatização da Justiça Penal. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002.

CARVALHO, Salo. **Antimanual de criminologia.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CARVALHO, Salo; ACHUTTI, Daniel, Justiça Restaurativa em Risco: a crítica criminológica ao modelo judicial brasileiro. **Sequência** (Florianópolis) [online]. 2021, v. 42, n. 87. Disponível em <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2021.e74694>. Acessado em 10 de março de 2022.

CASTORIADIS, Cornelius. **A instituição imaginária da sociedade.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

CASTRO, Marcus Faro de. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, p-147-156, 1997.

CAVALCANTI, Sérgio.; LOTTA, Gabriela S.; PIRES, Roberto Rocha C. Contribuições dos estudos sobre burocratas de nível de rua. In: PIRES, Roberto Rocha C.; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias. **Burocracia e políticas públicas no Brasil.** Brasília: Ipea; Enap, 2018.

CHAMBLISS, William J. Toward a Political Economy of Crime. **Theory and Society**, vol. 2, no. 2, 1975, pp. 149–70. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/656788>. Acesso em 16/08/2021.

CHRISTIE, Niels. Conflicts as Property. **British Journal of Criminology** 17(1), 1977, pp. 1-15.

CHRISTIE, Niels. Crime Control as Drama. **Journal of Law and Society**, vol. 13, no. 1, 1986, pp. 1–8. Disponível em <https://doi.org/10.2307/1409916>. Acessado em 12 fevereiro de 2022.

CHRISTIE, Niels. **La industria del control del crimen. ¿La nueva forma del holocausto?** Buenos Aires: Editores dEL PUERTO s.r.l, 1993.

CLAVERO, Bartolomé. **Derecho indígena y cultura constitucional en América.** México: Siglo XXI, 1994.

CLAVERO, Bartolomé. **Happy Constitution.** Cultura y lengua constitucionales. Madri: Editorial Trota AS, 1997.

COKER, Donna K. Transformative Justice: Anti-Subordination Processes in Cases of Domestic Violence Restorative Justice and Family Violence. In: STRANG, Heather; BRITHWAITE, John (eds). **Restorative Justice and Family Violence.** Cambridge: Cambridge University Press, 2002, pp. 128-156.

COHEN, Stan. **Folk Devils and Moral Panics.** London: Routledge, 2002.

CONKLIN, John E. **Criminology.** Boston: Pearson, Allyn and Bacon, 2007

CUNHA, Luciana Gross. Rule of Law and Development: the Discourses on Institucional Reforms in the Justice System. **DIREITO GV: Working Papers**, nº 21, jun. 2008. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2835>. Acesso em 10 de fevereiro de 2022.

DANIN, Renata Almeida. **O Estado Penal e o Encarceramento em Massa na América Contemporânea.** Enajus, 2018

DA ROS, Luciano; TAYLOR, Matthew MacLeod . Juízes eficientes, judiciário ineficiente no Brasil pós-1988. **BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, p. 1-31, 2019.

- DAKOLIAS, Maria. **El sector judicial en América Latina**: elementos da reforma. World Bank Technical Paper, Washington, D.C., n. 319, June, 1996.
- DALY, Kathleen. The punishment debate in restorative justice. *In*: SIMON, J; SPARKS, R (eds). **The sage handbook of punishment and society**. London: Sage Publications, 2013.
- DALY, Kathleen; IMARREGEON, Russ. The Past, Present, and Future of Restorative Justice: Some Critical Reflections. **Contemporary Justice Review** 1, 1998, pp. 21-45.
- DELMAS-MARTY, Mireille. **Modelos e movimentos de Política Criminal**. Rio de Janeiro: Revan, 1992.
- Del OMO, Rosa. **América latina y su criminología**. Mexico: Siglo Veintiuno, 1981.
- DIDIER JR., Fred. **Curso de Direito Processual Civil**: parte geral e processo de conhecimento. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2019.
- DIMAGGIO, Paul Joseph; POWELL, Walter W.. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, [S.l.], v. 45, n. 2, p. 74-89, abr. 2005. ISSN 2178-938X. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/37123>. Acesso em 14/11/2019.
- DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça. **Portaria-Conjunta nº 15/04**. Disponível em: https://www2.tjdft.jus.br/administrativo/publicacoes/portarias_conjunta_word/2004/00015.rtf. Acesso em 28 de Agosto de 2021.
- DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça. **Prática e benefícios**. Disponível em: <http://www.tjdft.jus.br/acesso-rapido/acoes/sistema-de-solucao-de-conflitos/justica-restaurativa/pratica-e-beneficios>. Acessado em 30/08/2012.
- DOMINGUES, J.M. Reorganizando a Modernidade. **Lua Nova**, n. 45, 1998.
- DOUGLAS, Mary. Como as Instituições Pensam. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.
- DURAND, Gilbert. *O imaginário*: ensaio acerca das ciências e da filosofia da imagem. Rio de Janeiro: DIFEL, 2004
- DUSSEL, Enrique. Europa, modernidade e eurocentrismo. *In*: LANDER, Edgardo (comp.). **La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2005. pp.55-70.
- DUSSEL, Enrique. **20 Teses de Política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- DYE, Thomas R. Mapeamento dos Modelos de Análise de Políticas Públicas. *In*: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. **Políticas Públicas e Desenvolvimento. Bases Epistemológicas e Modelos de Análise**. Brasília: Editora UnB, 2010, p. 99-128.
- EASTON, David. **A Framework for Political Analysis**. Chicago: Chicago University Press, 1965.
- EGLASH, Albert. Beyond Restitution: Creative Restitution. *In*: HUDSON, J; GALAWAY, B. (eds) **Restitution in Criminal Justice**. Lexington, MA: DC Heath and Company, 1977.
- EAGLETON, Terry. **As ilusões do pós-modernismo**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.
- ELIAS, Nobert. **O Processo Civilizador**. Volume 2: Formação do Estado e Civilização. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.

- ETZIONI, Amitai. **Positive Aspects of Community and the Dangers of Fragmentation**. April 1, 1996. Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3252626>. Acesso em: 10/08/2021.
- FABRETTI, Humberto Barrionuevo. A teoria do crime e da pena em Durkheim: uma concepção peculiar do delito. **Tendências jurídicas contemporâneas**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- FAUNDEZ, Alan Angell y Julio. **Reforma judicial en América Latina: el rol del Banco Interamericano de Desarrollo**. 2002. Disponível em: https://sistemasjudiciales.org/wp-content/uploads/2018/08/NotasGenerales_jfaundez-aangell.pdf. Acesso em: 18/02/2022.
- FERREIRA DIAS, Ana Beatriz. **A Justiça Restaurativa por um Viés da Pesquisa em Linguagem: Por uma Nova Visão de Mundo**. Porto Alegre: PUC-RS, 2010. Disponível em <http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/sited/arquivos/AnaBeatrizFerreiraDias.pdf>. Acesso em: 10/10/2021.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**. Rio de Janeiro: Leya, 2014.
- FRIEDMAN, Barry. The Politics of Judicial Review. **Texas Law Review**, vol. 84, nº 2, 2005, pp. 257-337.
- GADE, CBN. Restorative justice and the South African truth and reconciliation process. **South Afr J Philos** 32(1), 2013, pp. 10–35.
- GALLO, Carlos Artur. Memória, verdade, justiça e direitos humanos: um estudo sobre as relações entre o Direito e a memória da Ditadura Civil-Militar no Brasil. **Plural**, [S. l.], v. 21, n. 1, p. 31-48, 2014. DOI: 10.11606/issn.2176-8099.peso.2014.83617. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/plural/article/view/83617>. Acesso em 3 maio de 2022.
- GAILLY, Philippe. Restorative Justice in England and Wales. **Actions Réparatrices Prestations Et Guidances Educatives (ARPEGE)**. Belgium: Liège, 2003. Disponível em: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.579.3274&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 18/09/2021.
- GIBSON, James L. From simplicity to complexity: The development of theory in the study of judicial behavior. **Political Behavior** 5(1): 7-49. 1983.
- GIDDENS, Anthony. **As Consequências da Modernidade**. São Paulo: Ed. Unesp, 1991.
- GIMENEZ, Charlise Paula Colet. A Justiça Consensual do Tribunal Múltiplas Portas e a Política Pública Norte-Americana de Tratamento de Conflitos: contribuições ao modelo brasileiro. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, n. 20, p. 84-111, 2017.
- GIORGI, Alessandro De. **A miséria governada através do sistema penal**. Rio de Janeiro: Revan: ICC, 2006.
- GOFFMAN, Erving. **Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. Rio de Janeiro, LTC, 2008.
- GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Perspectiva, 2010.
- GOMES, Sandra. Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados. In: LOTTA, Gabriela (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.
- GRAVIELIS, Theo. Restorative practices: From the early societies to the 1970s. **Internet Journal of Criminology**, 2011, pp. 1-20

- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política** [online]. 2003, n. 58, pp. 193-223. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>>. Acesso em 20 nov. 2021.
- HAY, Colin. Constructivist institutionalism. In: RHODES, R. A. W; BINDER, S. A. & ROCKMAN, B. A. (eds.). **The Oxford handbook of political institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 56-74.
- HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. Londres: Penguin Group, 1985.
- HODGSON, Geoffrey M. What Are Institutions?. **Journal of Economic Issues**, vol. 40, no. 1, 2006, pp. 1–25. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/4228221>. Acessado em: 25/02/2022.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M. **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems**. Toronto: Oxford University Press, 1995.
- HULSMAN, Louk; CELIS, Jacqueline Bernat de. **Penas Perdidas**. O sistema penal em questão. Rio de Janeiro: Luam Editora Ltda., 1982.
- JACCOUD, Myléne. Princípios, tendências e procedimentos que cercam a justiça restaurativa. In: SLAKMON, Catherine; De VITTO, Renato Campos Pinto; e GOMES PINTO, Renato Sócrates (orgs). **Justiça Restaurativa**. Brasília – DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, 2005. p. 163-186.
- JOHNSTONE, Gerry. **Restorative justice: ideas, values, debates**. Oxon: Routledge, 2011.
- JOHNSTONE, Gerry; VAN NESS, DW. **Handbook of Restorative Justice**. Devon: Willan Publishing, 2007.
- KLINGELE, Cecelia M. Rethinking the Use of Community Supervision. **Journal of Criminal Law and Criminology**, 103, 2013, pp.1015–69.
- KNILL, Christoph; TOSUN, Jale. Policy-making. In: CARAMANI, Daniele (ed.). **Comparative politics**. Oxford: Oxford University Press, 2011, pp. 373-388.
- KOERNER, Andrei. Judiciário, reformas e cidadania no Brasil. In: **Estado, instituições e democracia: república**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília : Ipea, 2010.
- LEMERT, Edwin M. *Issues in the study of deviance*. In *The Sociological Quarterly*, 22(2), 1981, pp. 285–305. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/4106323>. Acesso em 16/07/2021.
- LIEBERMAN, Robert C. Ideas, Institutions and Political Order: explaining political change. **The American Political Science Review**, vol. 96, n ° 4, dec. 2002, pp. 697-712. American Political Science Association.
- LIPSKY, Michael. **Burocracia em nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília: ENAP, 2019.
- LOTTA, Gabriela (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.
- MACIEL, Cláudio Baldino. **O juiz independente no Estado Democrático**. Palestra apresentada na Reunião do Grupo Ibero-americano da União Internacional de Magistrados, em 25 de fevereiro de 2000, na Costa Rica. Disponível em http://www.dhnet.org.br/w3/fsmrn/biblioteca/28_claudio_maciel.html. Acesso em 10/03/2020.

- MACHADO, João Guilherme Rocha; PAMPLONA, João Batista. A ONU e o desenvolvimento econômico: uma interpretação das bases teóricas da atuação do PNUD. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 17, n. 1 (32), p. 53-84, abr. 2008.
- MARÇAL Júnior, Orlando. O Projeto de Justiça Restaurativa na experiência da Promotoria de Justiça do Gama. **Revista IOB de Direito Penal e Processual Penal**. Porto Alegre: IOB, 2008, n. 51, p. 198-201.
- MARDER, Ian. The new international restorative justice framework: reviewing three years of progress and efforts to promote access to services and cultural change. **The International Journal of Restorative Justice**, v. 3, n. 3, p. 395-418, 2020.
- MARSHALL, Tony Francis. **Restorative Justice: An Overview**. London: Home Office, 1999. Disponível em <http://library.npia.police.uk/docs/homisc/occ-resjus.pdf>, acesso em 10/10/2020
- MARSHAL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MATHIESEN, Thomas. **The Politics of Abolition**. New York: John Wiley & Sons, 1974.
- MAUER, Marc. Incarceration Rates in an International Perspective. **Oxford Research Encyclopedia of Criminology**. Disponível em <https://oxfordre.com/criminology/view/10.1093/acrefore/9780190264079.001.0001/acrefore-9780190264079-e-233>. Acesso em 29/05/2022.
- MELO FILHO, Hugo Cavalcanti. A Reforma do Poder Judiciário Brasileiro: motivações, quadro atual e perspectivas. **R. CEJ**, Brasília, nº 21, p. 79-86, abr./jun. 2003.
- MELOSSI, Dario. Las estrategias del control social en el capitalismo. **Papers: Revista de Sociologia**, nº 13, 1980, pp. 165-196. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona. Disponível em: <https://papers.uab.cat/article/view/v13-melossi>. Acesso em: 10/07/2021.
- MELOSSI, Dario. La Cuestión Penal en El Capital. **Delito y Sociedad** 33, año 21, 1º semester 2012, pp. 125-138. Disponível em: <https://doi.org/10.14409/dys.v1i33.5662>. Acesso em: 10 jul. 2021.
- MELOSSI, Dario; PAVARINI, Massimo. **Cárcere e fábrica: as origens do sistema penitenciário (séculos XVI-XIX)**. Rio de Janeiro: Revan, 2010.
- MESSNER, Claudius. Mediazione penale e nuove forme di controllo sociale. **Dei Delitti e delle pene**, nº 3/2000. Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 2000, pp. 93-113.
- Van METER, D. S.; Van HORN, C. E. The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. **Administration & Society**, 6(4), 1975, pp. 445-488. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>. Acesso em: 14/04/2022.
- MILLER, E. A.; BANASZAK-HOLL, J. Cognitive and normative determinants of state policy making behavior: lessons from the sociological institutionalism. **Publius**, v.35, n.2, 2005, pp.191-216.
- MILLER, Susan L. **Restorative Justice Dialogues Between Victims and Violent Offenders**. New York: New York University Press, 2011.
- MOREIRA, Luiz. **A Constituição como simulacro**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.
- MORRIS, Ruth. **Why Transformative Justice?**. Toronto, Ontario: Rittenhouse, A New Vision, 1999.
- NALINI, José R. O Juiz e a Privatização. In: PINHEIRO, A. C.; GIAMBIAGI, F. (orgs.). **A Privatização no Brasil: O Caso dos Serviços de Utilidade Pública** Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.

- NEPOMUCENO, Alessandro. **Além da lei**: a face obscura da sentença penal. Rio de Janeiro: Revan, 2004.
- NESS, Daniel W. **An overview of restorative justice around the world**. Washington, DC: Centre for Justice & Reconciliation at Prison Fellowship International, 22 April 2005.
- NESS, Daniel W.; STRONG, Karen Heetderks; DERBY, Jonathan; PARKER, L. Lynette. **Restoring Justice**: An Introduction to Restorative Justice. New York: Routledge, 2022.
- NICKNICH, MÔNICA. O direito e o princípio da fraternidade. **Revista de Direito da Univille**, vol. 2, 2012, pp. 168-177.
- NISBET, Robert. Comunidade. *In*: M.M. FORACCHI; J.S. MARTINS (orgs.), **Sociologia e sociedade**: leituras de introdução à sociologia. Rio de Janeiro: LTC, 1998, p. 255-262.
- NORTH, Douglass. *Institutions*. **Journal of Economic Perspective**, 5: 97-112, 1991.
- OFFE, Claus. 2½ Theories on Democratic Capitalism. **Magazine of the Institut für die Wissenschaften vom Menschen**, nº. 109, jan.-april, 2012. Viena: Institute for Human Sciences Disponível em <https://files.iwm.at/timeline/IWMpost-109.pdf>. Acesso em: 22/05/2020.
- ORSINI, Adriana Goulart de Sena; LARA, Caio Augusto Souza. Dez anos de práticas restaurativas no Brasil: a afirmação da justiça restaurativa como política pública de resolução de conflitos e acesso à justiça. **Responsabilidades**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 305-324, set. 2012/fev. 2013. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/10/Artigo_Dez-Anos-de-Pr%C3%A1ticas-Restaurativas-no-Brasil_Adriana-Orsini-e-Caio-Lara.pdf. Acesso em: 10/10/2021.
- OST, François. **Contar a lei**: as fontes do imaginário jurídico. São Leopoldo: Unisinos, 2004.
- PALLAMOLLA, Raffaella da Porciuncula. **Justiça Restaurativa**: da Teoria à Prática. São Paulo, IBCCrim, 2009.
- PATASHNIK, Eric M.. **Reforms at Risk**: What Happens After Major Policy Changes Are Enacted, Princeton: Princeton University Press, 2008.
- PAVARINI, Massimo. **Punir os inimigos**: criminalidade, exclusão e insegurança. Curitiba: ICPC, 2012.
- PEGORARO, Juan S. A construção histórica do poder de punir e da política penal. *In*: SILVA, JMAP; SALLES, LMF (Org.). **Jovens, violência e escola: um desafio contemporâneo**. São Paulo: Cultura Acadêmica: UNESP, 2010. cap. 4, p. 71-102. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/cbwwq/pdf/silva-9788579831096-04.pdf>>. Acesso em: 02/10/2021.
- PEMBERTON, Antony. A vítima “ativa” na mediação: justiça restaurativa como forma de empowerment da vítima. *In*: **Seminário Internacional DIKÊ** - Protecção e Promoção dos Direitos das Vítimas de Crimes na Europa, Lisboa, 11 e 12 de Setembro de 2003. Lisboa: Projeto DIKÊ e APAV – Associação Portuguesa de Apoio à Vítima, 2003.
- PEREIRA, Anthony W. Sistemas judiciais e repressão política no Brasil, Chile e Argentina. *In*: SANTOS, Cecília MacDowell; TELES, Edson; TELES, Janaína de Almeida (Orgs.). **Desarquivando a ditadura: memória e justiça no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009. v. 1. p. 203-224.
- PEREIRA, Luís Carlos Bresser. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 4, p. 5-29, 1999.

- PINTO, Renato Sócrates Gomes. Justiça Restaurativa é Possível no Brasil? *In*: SLAKMON, Catherine; De VITTO, Renato Campos Pinto; e GOMES PINTO, Renato Sócrates (orgs). **Justiça Restaurativa**. Brasília – DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, 2005, pp. 227-244.
- PIRES, Alvaro Penna. Alguns Obstáculos a uma Mutação "humanista" do Direito Penal. **Sociologias - Revista semestral do Programa de Pós-Gradua o em Sociologia da UFRGS**, 1, n. 1, Dossiê Conflitualidades, Porto Alegre, 1999.
- PIRES, Alvaro Penna. A Racionalidade penal moderna, público e os direitos humanos. **Novos Estudos**. São Paulo, n. 68, p. 39-60, mar. 2004.
- PIRES, Roberto Rocha C.; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias. **Burocracia e políticas públicas no Brasil**. Brasília: Ipea; Enap, 2018.
- PITCH, Tamar. **Limited Responsibilities**. London: Routledge, 2005.
- PRILLAMAN, Willian C. **The judiciary and democratic decay in Latin America**: declining confidence in the rule of law. London: Praeger, 2000.
- PUIG, Santiago Mir. **Introducción a las bases del derecho penal**. Buenos Aires: IBdeF, 2003.
- PUIG, Santiago Mir. **Direito penal**: fundamentos e teoria do delito. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina. *In*: LANDER, Edgardo (comp.). **La colonialidad del saber**: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: CLACSO, 2005.
- QUIJANO, Aníbal; WALLERSTEIN, Immanuel. Americanity as a Concept, or the Americas in the Modern World-System. **International Social Sciences Journal**, n  134, 1992.
- QUINNEY, Richard. **Critique of Legal Order: crime control in capitalist society**. Boston: Little, Brown and Company, 1974.
- RAMOS, Edith Maria Barbosa; DINIZ, Isadora Moraes. O Banco Mundial e a Reforma do Judiciário na América Latina. *In*: COUTO, M nica Bonetti; ESPINDOLA, Angela Araújo da Silveira; SILVA, Maria dos Remédios Fontes (org.). **(Re)pensando o Direito**: desafios para a constru o de novos paradigmas. 23. ed. Florianópolis: Conpedi, 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=4974a9fe76a5b447>. Acesso em: 22/11/2021.
- RIBOLI, E. B. Um “tribunal orientado para a vítima”: o minimalismo de Nils Christie e as suas contribui es   justiça restaurativa. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 253–298, 2019. DOI: 10.22197/rbdpp.v5i1.203. Disponível em: <https://revista.ibraspp.com.br/RBDPP/article/view/203>. Acesso em 8 jul. 2021.
- RICHARDS, Kelly May. **Rewriting History**: Towards a Genealogy of Restorative Justice. Australia, Sydney: College of Health and Science, Western Sydney University, 2006.
- RIPOLLÉS, José Luis D ez. A racionalidade das leis penais: teoria e prática. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2016.
- ROCHE, Declan. **Accountability in Restorative Justice**. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- ROHNE, Holger-C.; ARSOVSKA, Jane.; AERTSEN, Ivo. Challenging Restorative Justice - state-based conflict, mass victimisation and the changing nature of warfare. *In*: AERTSEN, Ivo. (ed.) **Restoring Justice after Large-scale Violent Conflicts**: Kosovo, DR Congo and the Israeli-Palestinian Case. Cullompton, Portland: Willan Publishing, 2008 (pp. 3–45).

- ROXIN, Claus. **Problemas Fundamentais de Direito Penal**. Lisboa: Veja, 2004.
- RUAS, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2009.
- RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. **Punição e estrutura social**. Rio de Janeiro: Revan, 2004.
- SACK, Fritz. Social Structure and Crime Policy: The German Case. **Punishment & Society** Volume 15, Issue 4, October 2013, pp. 367-381.
- SADEK, Maria Tereza (Org.). **Uma introdução ao estudo da justiça**. Rio de Janeiro: Biblioteca Virtual de Ciências Humanas. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.
- SALIBA, Marcelo Gonçalves. **Justiça restaurativa e paradigma punitivo**. Curitiba, Juruá, 2009.
- SALIBA, Marcelo Gonçalves. Globalização e direito: perda de soberania do estado e reforma constitucional na periferia do capitalismo. **Revista Brasileira de Direito**; v. 11, n. 2 (2015): Revista Brasileira de Direito - Dez/15. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/974/951>. Acesso em: 20/08/2021.
- SALMASO, Marcelo Nalesso. Uma mudança de paradigma e o ideal voltado à construção de uma Cultura de Paz. *In*: CRUZ, Fabrício Bittencourt (coord.). **Justiça restaurativa: horizontes a partir da Resolução CNJ 225**. Brasília: CNJ, 2016.
- SÁNCHEZ, Mauricio Martínez. **La abolición del sistema penal: inconvenientes en Latinoamérica**. Bogotá, Colombia: Temis, 1990.
- SANTOS, Juarez Cirino dos. **Criminologia: contribuição para crítica da economia da punição**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021.
- SCHEERER, Sebastian. Teoria da criminalidade. **Coletânea de Criminologia**. Desvio e Sociedade. São Paulo: Tirant lo Balanch, 2021.
- SCHMIDT, Vivian A.. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. **Annual Review of Political Science**, 11, 303–326, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>. Acesso em: 13/02/2022.
- SCHMIDT, Vivian A.. Discursive Institutionalism. **International Encyclopedia of Political Science**, vol. 1, pp. 683–685, 2011
- SCURO NETO, Pedro. Justiça nas Escolas: A Função das Câmaras Restaurativas. **O Direito é Aprender**. Brasília: Fundescola/Projeto Nordeste – MEC, 1999, pp. 47-58.
- SCURO NETO, Pedro. Câmaras Restaurativas: A Justiça como Instrumento de Transformação de Conflitos. **Pela Justiça na Educação**. Brasília: MEC/BIRD, 2000, pp. 601-37.
- SCURO NETO, Pedro. **Manual de Sociologia Geral e Jurídica**. São Paulo: Saraiva, 2000a
- SCURO NETO, Pedro. Chances e entraves para a justiça restaurativa na América Latina. *In*: SLAKMON, Catherine; De VITTO, Renato Campos Pinto; e GOMES PINTO, Renato Sócrates (orgs). **Justiça Restaurativa**. Brasília – DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, 2005, pp. 227-244.
- SCURO NETO, Pedro. O enigma da esfinge: uma década de Justiça Restaurativa no Brasil. **Revista Jurídica – CCJ/FURB**, v. 12, n. 23, jan./jun. 2008, p. 3-24.

SCURO NETO, Pedro. Juiz brasileiro ainda não sabe o que fazer com a Justiça Restaurativa. **Revista Consultor Jurídico**, 4 de dezembro de 2015. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2015-dez-04/pedro-scuro-juizes-nao-sabem-justica-restaurativa>. Acesso em 17 de março de 2021.

SCURO NETO, Pedro; PEREIRA, Renato Tardelli. *A justiça como fator de transformação de conflitos: princípios e implementação*. Contribuição ao Simpósio Internacional da Iniciativa Privada para a Prevenção da Criminalidade. NEST/Câmara de Comércio e Indústria Brasil-Alemanha, São Paulo, abril de 2000.

SEGATO, Rita. Antropologia e direitos humanos: alteridade e ética no movimento de expansão dos direitos universais. **Mana** vol.12 no.1, abril 2006 Rio de Janeiro Apr. 2006. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-93132006000100008&script=sci_arttext > Acessado em: 18/09/2019.

SHAPLAND, Joanna; ROBINSON, Gwen; SORSBY, Angela. **Restorative Justice in Practice**: evaluating what works for victims and offenders. Oxford: Routledge, 2011.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. Pena e Política Criminal: A experiência Brasileira. *In*: SHECAIRA, Sérgio Salomão; SÁ, Alvinio Augusto de (Orgs.). **Criminologia e os Problemas da Atualidade**. São Paulo: Atlas, 2008, p.327

SHILS, Edward. **Tradition**. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

SICA, Leonardo. **Justiça Restaurativa e Mediação Penal**: O Novo Modelo de Justiça Criminal e de Gestão do Crime. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris Ltda, 2007.

SIEBER, Ulrich. Limites do direito penal: princípios e desafios do novo programa de pesquisa em direito penal no Instituto Max-Planck de direito penal estrangeiro e internacional. **Rev. direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 269-330, June 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322008000100012&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15/04/ 2020.

SIEGEL, Larry J. **Criminology**. Belmont: Thomson Wadsworth, 2006.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno de Pesquisa**. Campinas, n. 48, 16 pp. 2000.

SILVIA SANCHEZ, Jesus-Maria. **A expansão do direito penal**: aspectos da política criminal nas sociedades pos industriais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SIKKINK, Kathryn. **Ideas and Institutions**: Developmentalism in Brazil and Argentina. Ithaca, N.Y: Cornell University Press, 1991.

SIKKINK, Kathryn. *Development Ideas in Latin America*: Paradigm Shift and the Economic Commission for Latin America. *In*: COOPER, Frederick; PACKARD, Randall (orgs.), **International Development and the Social Sciences**: Essays on the History and Politics of Knowledge. University of California Press, Berkeley 1997, pp. 228-56.

SILBEY, Susan S. Case Processing: consumer protection in an attorney general's office. **Law & Society Review**, v. 15, nº 3-4, p. 849-910, 1981.

SLAKMON, Catherine; De VITTO, Renato Campos Pinto; e GOMES PINTO, Renato Sócrates (orgs). **Justiça Restaurativa**. Brasília – DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, 2005.

- SLAKMON, Catherine; MACHADO, Maíra Rocha; BOTTINI, Pierpaolo Cruz (Orgs.). **Novas direções na governança da justiça e da segurança**. Brasília-DF: Ministério da Justiça, 2006.
- SKELTON, Ann M.. **The influence of the theory and practice of restorative justice in South African with special reference to child justice**. Dissertation submitted in partial fulfilment of the degree Doctor Legum in the Faculty of Law, University of Pretoria, 2005.
- SMAUS, Gerlinda. Abolizionismo: il punto di vista femminista. **Dei delitti e delle pene**. Torino, ano 1, nº 1, 1991.
- SMAUS, Gerlinda. Abolicionismo: el punto de vista feminist. **No Hay Derecho**, Nº 7, 1993, Buenos Aires.
- SOLANO, Maria Luiza Moreira. A crise do Judiciário e o Sistema Multiportas de solução de conflitos. **JusNavegandi**, 2018. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/66077/a-crise-do-judiciario-e-o-sistema-multiportas-de-solucao-de-conflitos>. Acesso em 20 jun 2021.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In **Sociologias**, Porto Alegre, UFRGS, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.
- SPAGNA, Laiza Mara Neves. **Representações sociais sobre justiça restaurativa: a experiência do Projeto Práticas Multidisciplinares de Administração de Conflitos da Promotoria de Justiça do Gama/DF**. 2012. 167 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- STEMPEL, Jeffrey W. Reflections of Judicial ADR and the Multi-door Courthouse at Twenty: Fait Accompli, Failed Overture, or Fledgling Adulthood. **Scholarly Works** 202, 1996. Disponível em <https://scholars.law.unlv.edu/facpub/202>. Acesso em: 14/09/2021.
- STRANG, Heather. **Repair or Revenge: Victims and Restorative Justice**. Oxford: Clarendon Press, 2002.
- SWINKELS, Marij. How ideas matter in public policy: a review of concepts, mechanisms, and methods. **International Review of Public Policy**, Vol. 2, Nº3, p. 281-316, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/irpp.1343>. Acesso em: 28/09/ 2021.
- SZABÓ, Denis. **Criminologia y Política en Matéria Criminal**. México: Siglo Veintiuno Editores, 1980.
- TAYLOR, Ian; WALTON, Paul; YOUNG, Jock. **The New Criminology: for a social theory of deviance**. London, New York: Routledge & Kegan Paul, 2013.
- TAYLOR, Matthew M. O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil. **Dados**, 2007, v. 50, n. 2, pp. 229-257. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000200001>. Acesso em: 04/11/2021.
- TAYLOR, Matthew M. **Judging Policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil**. California: Stanford University Press Stanford, 2008.
- TURK, Austin. **Criminality and Legal Order**. Chicago: Rand McNally, 1972.
- VAN NESS, DW . New wine and old wineskins: four challenges of restorative justice. **Crim Law Forum** 4(2), 1993, pp. 251–276
- VAN NESS, DW; STRONG, KH. **Restoring justice: an introduction to restorative justice**. New Jersey: LexisNexis, 2010.
- VARELLA, Marcelo Dias. **Internacionalização do Direito: direito internacional, globalização e complexidade**. Brasília: UniCEUB, 2013.

- VOLKMER DE CASTILHO, Ela Wiecko. **Controle de Legalidade na Execução Penal**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.
- WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.
- WACQUANT, Loïc. **Punir os Pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2007.
- WALGRAVE, Lode. On Restoration and Punishment: Favourable Similarities and Fortunate Differences. *In*: MORRIS, A. ; MAXWELL, G. (eds). **Restorative Justice for Juveniles: Conferencing, Mediation, and Circles**, Oxford: Hart, 2001.
- WALGRAVE, Lode. Imposing Restoration Instead of Inflicting Pain: Reflections on the Judicial Reaction to Crime. *In*: VON HIRSCH, A., ROBERTS, J., BOTTOMS, A., ROACH, K., SCHIFF, M (eds.). **Restorative Justice & Criminal Justice: Competing or Reconcilable Paradigms?** Oxford and Portland: Hart Publishing, 2003.
- WARAT, Luis Alberto. **O Direito e sua linguagem**. Porto Alegre: SAFE, 1994.
- WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Vol. I e II. Brasília: Ed. UnB, 2000.
- WEBER, Max. WEBER, Max. **Ciência política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 2011.
- WIDRA, Emily; HERRING, Tiana. States of Incarceration: The Global Context 2021. **Prison Policy Initiative**. Disponível em: <https://www.prisonpolicy.org/global/2021.html>. Acesso em: 05/03/2022.
- WOOLFORD, Andrew; NELUND, Amanda. **The Politics of Restorative Justice: A Critical Introduction**. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2020.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Criminología: aproximaciones desde um margen**. Bogotá: Editorial Temis, 1988.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2001.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **El enemigo en el Derecho Penal**. Buenos Aires: Ediar, 2009.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl, PIERANGELI, José Enrique. **Manual de Direito Penal Brasileiro**. São Paulo: RT, 2011.
- ZAFFARONI, Eugenio Raul. BATISTA, Nilo. SLOKAR, Alejandro. ALAGIA, Alejandro. **Direito Penal Brasileiro**. Rio de Janeiro: Revan, 2003
- ZEHR, Howard. Retributive Justice, Restorative Justice. **New Perspective on Crime and Justice** 4, 1985.
- ZEHR, Howard. **Changing lenses: a new focus for crime and justice**. Herald Press, Scottdale, 1990.
- ZEHR, Howard. **The little book of restorative justice**. Good Books, Intercourse, 2002
- ZEHR, Howard; MIKA, H. Fundamental Concepts of Restorative Justice. **Contemporary Justice Review** 1(1), 1998, pp. 47-55.

ANEXOS

ANEXO I

Formulário para Pesquisa de Satisfação ao Usuário (PSU)

NUJURES – CEJURES - TJDFT

Avaliação da Sessão Restaurativa

1. Você está respondendo essa pesquisa como: *

- Vítima
- Autor do fato
- Advogado
- Apoiador/Comunidade

2. Você está participando de qual tipo de sessão restaurativa?

- Presencial
- Por videoconferência

3. A sessão restaurativa terminou em acordo?

- Sim
- Não
- Em parte

4. Você se sentiu pressionado(a) a formalizar acordo?

- Sim
- Não
- Em parte

5. A justiça restaurativa lhe proporcionou uma melhor compreensão das causas e consequências do ato praticado?

- Sim
- Não
- Em parte

6. Você recomendaria o processo restaurativo para auxiliar outras pessoas a resolverem seus conflitos?

- Sim
- Não
- Em parte

7. Qual o nível geral de satisfação com o processo restaurativo?

Muito insatisfeito 1 2 3 4 5 Muito satisfeito

8. A realização da sessão por videoconferência, neste momento da pandemia e isolamento social, melhorou a imagem do Poder Judiciário na sua percepção?²¹⁶

- Sim
- Não
- Em parte

9. Você gostaria que as sessões restaurativas por videoconferência continuassem após o fim da pandemia ou do isolamento social?²¹⁷

- Sim
- Não
- Em parte

Avaliação do Facilitador

10. Apresentação do facilitador e das regras gerais da sessão

Não se aplica 0 1 2 3 4 5 Excelente

11. Auxílio na comunicação com a outra parte

Não se aplica 0 1 2 3 4 5 Excelente

²¹⁶ Só aparece quando marcada opção **videoconferência** como tipo de sessão

²¹⁷ Só aparece quando marcada opção **videoconferência** como tipo de sessão

12. Imparcialidade e neutralidade (não julgar e não tomar partido de quaisquer das partes)

Não se aplica 0 1 2 3 4 5 Excelente

13. Atenção, zelo e preocupação em atender a todos com respeito

Não se aplica 0 1 2 3 4 5 Excelente

14. Esclarecimentos dos procedimentos seguintes em caso de não acordo

Não se aplica 0 1 2 3 4 5 Excelente

Registre no espaço abaixo elogios, sugestões e críticas sobre a processo restaurativo:

Agradecemos sua colaboração!

Informações no e-mail: nujures@tjdf.jus.br e ouvidoria@tjdf.jus.br.